

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
RÉFORMES FINANCIÈRES

DE M. DE VILLÈLE

THÈSE

soutenue le Vendredi 26 Avril 1901, à 8 heures 1/2

PAR

GEORGES SURLEAU

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur.
Suffragants { MM. SOUCHON } *Professeurs.*
 { BOURGUIN }

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrond^s

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES
RÉFORMES FINANCIÈRES
DE M. DE VILLÈLE

THÈSE

soutenue le Vendredi 26 Avril 1901, à 8 heures 1/2

PAR

GEORGES SURLEAU

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants } MM. SOUCHON } *Professeurs.*
BOURGUIN }



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE et FORCEL**

22, rue Soufflot, 5^e Arrond^t

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

—
1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550231_0059

BIBLIOGRAPHIE

(N. B. — Les cotes de la Bibliothèque Nationale sont indiquées pour les ouvrages peu connus).

I. OUVRAGES HISTORIQUES

ABEL HUGO. — Histoire de la Campagne d'Espagne en 1823, 2 vol. in-8.

Archives parlementaires.

BAUMGARTEN. — Geschichte Spaniens, 3 vol., 1865-71.

Biographie générale.

BOUILLET. — Dictionnaire d'histoire et de géographie.

CHATEAUBRIANT. — Le congrès de Vérone, la guerre d'Espagne. Paris, 1838, 2 vol.

DIERCKS. — Geschichte Spaniens. Berlin, 1895, 2 vol.

DULAURE et AUGUIS. — Histoire, 1834-1838, 8 vol.

DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France, 1814-1830, 10 vol.

HAMEL. — Histoire de la Restauration, 1887, 2 vol.

LA FUENTE. — Historia general de Espana. Barcelone, 1890.

LA VALLÉE. — Histoire des Français, tome V.

LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire générale : les monarchies constitutionnelles.

Mémoires et correspondance du COMTE DE VILLÈLE. Paris, Perrin, 1888, 5 vol. in-8.

MINANO. — Histoire de la Révolution d'Espagne de 1820 à 1823, Paris, 1824, 2 vol.

II

- NETTEMENT. — Histoire de la Restauration, 1860-1868, 6 vol.
THUREAU-DANGIN. — Le parti libéral sous la Restauration.
VAULABELLE. — Histoire des deux restaurations, 1844, 6 vol.
VIEL-CASTEL. — Histoire de la Restauration, 1860-78, 20 vol.
WEIL. -- Les élections législatives depuis 1789.
WEIL. — Histoire des partis politiques en France. Alcan. in-8.

II. OUVRAGES DE FINANCES

1^o TRAITÉS GÉNÉRAUX

- AMÉ. — Étude sur les tarifs de douanes et sur les traités de commerce. Paris, 1876, in-8.
BOUCARD et JÈZE. — Science des finances, in-8.
COURTOIS. — Tableaux des cours des principales valeurs de 1797 à 1876. Paris, 1877.
LANJALLEY, — Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862.
LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances, 6^e édit., Guillaumin, 1899, 2 vol. in-8.
NOEL. — Organisation financière de la France.
STOURM. — Le Budget. Guillaumin, 4^e édit., 1900, in-8.
— Systèmes généraux d'impôts. Guillaumin, in-8.
VÜHRER. — Histoire de la dette publique en France, 2 vol. in-8.

2^o OUVRAGES SPÉCIAUX

- MARQUIS D'AUDRIFFRED. -- Souvenir de l'administration financière de M. de Villèle, Paris, 1852.
— Système financier de la France, 6 vol. in-8.

- BALLYET. — De la constitution de l'administration militaire en France, in-8, 1817.
- BRESSON — Histoire financière de la France, 1829, 2 vol. in-8.
- CALMON. — Histoire financière de la Restauration, 2 vol. in-8.
- CHOTARD. — L'œuvre financière de M. de Villèle. — Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, janvier 1890.
- Comptabilité des dépenses publiques, (Masson), 1827, L. f. 160, 7.
- Considérations sur les comptabilités ministérielles, judiciaires et administratives, précédées de quelques observations sur l'ordonnance royale du 14 septembre Paris, 1822, L. f. 160, 6.
- De la création d'un ministère de la trésorerie et de la suppression des directions générales. Paris, in-8, 1819, L. f. 157, 26.
- Eloge du comte Joseph de Villèle. Toulouse, 1863. L. f. 27, 20481.
- Faut-il des directeurs généraux d'administrations financières ? In-8, Nancy, 1819. L. f. 157, 24.
- GODARD. — Mémoire et proposition sur la comptabilité générale du royaume. In-4, Paris, déc. 1821. L. f. 160, 5.
- Lettre à M. Brenet, député de la Côte-d'Or, sur le dégrèvement de 1821, à l'occasion du fonds commun du cadastre. L. f. 167, 9.
- BARON DE NERVO. — Les finances de la Restauration, in-8, 4 vol.
- COMTE DE NEUVILLE. — Notice sur le comte de Villèle.
- Notice nécrologique sur M. le comte de Villèle. 1854, L. n. 27, 20478.
- Notes sur un pamphlet intitulé : « De l'organisation des grandes administrations dépendantes du ministère des finances », 1818, L. f. 157, 19.
- ODIER. — Cours d'études sur l'administration militaire, 7 vol. in-8, 1824.
- Opinion sur la nécessité de recréer un ministère du trésor et de donner à la Cour des Comptes toute l'autorité que comporte cette institution, par un intendant militaire Lyon, Rusand, 1824. L. f. 157, 29.

SALVERTE. — Sur les directions générales. Paris, juin 1819, in-8,
L. f. 157, 25.

SARRAN. — Histoire du ministère de Villèle, 1828.

SIMPLEX. — Du paiement, de la justification et de la comptabilité des dépenses publiques, 1819. L. f. 160, 4.

Le syndicat des receveurs généraux, 1828.

Cette étude est exclusivement financière. Il ne faut donc pas y chercher des faits historiques qui ne s'y trouveront relatés qu'autant qu'ils ont un rapport direct avec les finances de l'Etat.

L'auteur a cru devoir diviser son sujet en deux parties :

L'une étudie plus particulièrement les finances de la France pendant le ministère de Villèle, c'est-à-dire les budgets, comprenant les dépenses et les ressources du pays.

Dans l'autre partie, au contraire, seront examinées les réformes relatives au vote du budget, à la comptabilité publique, à l'organisation du ministère des finances.

Une telle division est commode pour l'exposé des faits, mais il ne faut pas s'en exagérer la valeur absolue. La science économique, dont la science financière n'est qu'une subdivision, forme un tout homogène. Les faits s'enchaînent les uns les autres par des répercussions multiples ; lorsque pour les étudier, nous voulons les classer dans notre esprit, défaire leur trame serrée, nous les faussons, en les simplifiant. Toute division, en pareille ma-

lière, ne peut être qu'une division d'études, toujours un peu factice, non une division scientifique.

On ne devra donc pas s'étonner si les mesures financières et les réformes rangées dans chacune des deux parties de cette étude, se rattachent également à l'autre partie, soit par les théories qui les ont provoquées, soit par les conséquences qu'elles ont eues.

INTRODUCTION

VIE DE M. DE VILLÈLE (1)

Jean-Baptiste-Séraphin-Joseph de Villèle, est né à Toulouse le 14 août 1773. Il fit ses études au collège de cette ville, se présenta, en 1778, à l'école de marine d'Alais, et fut reçu, à la suite d'un brillant examen que lui fit subir le célèbre mathématicien Monge. Il se rendit alors à Brest, où se trouvait la corvette-instruction *La Bayonnaise*, et l'année suivante il s'embarquait sur la frégate *L'Engageante*, qui partait en croisière pour Saint-Domingue, où elle conduisait un nouveau gouverneur, M. de Peynier.

L'Engageante rentra à Brest le 31 décembre 1790. On était alors en pleine révolution, et le lendemain Villèle écrivait à sa famille : « Mouillés ici depuis hier, nous y avons été accueillis par le

(1) Afin de ne pas sortir du cadre de cette Etude, nous sommes obligés de ne donner qu'une notice biographique extrêmement sommaire sur M. de Villèle. On trouvera plus de détail dans les « Mémoires et Correspondance du Comte de Villèle », tome I.

compliment que, si nous fussions arrivés quinze jours plus tôt, nous aurions sûrement été tous pendus à des lanternes..... Les officiers de terre et de mer sont obligés de s'habiller en bourgeois, leur uniforme les exposant à de continuelles insultes de la part de la population (1). » Comprenant le danger qu'un séjour en France pouvait présenter pour lui et pour ses parents, Villèle demande aussitôt à se rembarquer avec un ami de sa famille, le contre-amiral de Saint-Félix. Celui-ci devait d'abord se rendre aux Indes ; nous ne parlerons pas de cette croisière, dans laquelle le pavillon français eut à subir plusieurs outrages de la part des Anglais. « De même, écrit M. de Villèle dans ses Mémoires, qu'il m'a été donné de voir la prospérité et la chute de Saint-Domingue, de même ma destinée m'a fait assister aux derniers moments de notre grandeur maritime (2). »

M. de Saint-Félix vint mouiller ensuite en rade de Saint-Paul, à l'Ile de France, le 23 mai 1793, fut peu de temps après promu au grade de vice-amiral, et prit M. de Villèle pour aide-major. La colonie se trouvait alors agitée d'un mouvement révolutionnaire et l'amiral, cédant aux instances d'une assemblée locale, promit de partir, avec sa

(1) Mémoires du Comte de Villèle, I, page 39.

(2) *Idem*, I, p. 44.

division, pour donner la chasse aux Anglais, bien qu'il eût reçu l'ordre de renvoyer en France deux de ses frégates et de rester avec deux autres pour garder la colonie. Mais il ne tarda pas à comprendre qu'en agissant ainsi il outrepassait ses pouvoirs, et revint sur sa promesse. Dès lors, tenu pour suspect, il ne peut plus quitter son navire et se voit contraint de se réfugier à l'île Bourbon.

Pendant ce temps, les sociétés populaires de l'île de France retirent à l'amiral son commandement, et réorganisent le corps des officiers de marine. Trois d'entre eux ayant refusé de reprendre leur commandement, sont débarqués, et parmi eux M. de Villèle, qui ne s'empresse de rejoindre son ancien chef à l'île Bourbon.

Nous arrivons maintenant à l'un des événements qui fait le plus honneur au caractère de M. de Villèle. Il ne tarda pas à apprendre qu'un complot avait été ourdi pour enlever l'amiral, prévint celui-ci, et, aidé d'un colon, M. Desorchères, le cacha dans une cabane hors de ville. A partir de ce moment, il veille avec un dévouement vraiment touchant sur la personne de M. de Saint-Félix, le faisant constamment changer de retraite, allant chaque jour lui porter des provisions. Mais un mulâtre les trahit ; Désorchères et de Villèle, arrêtés, refusent, au péril de leur vie, de répondre

aux questions du Tribunal révolutionnaire (1), qui leur demandait de livrer l'amiral, et sont maintenus en prison. M. de Saint-Félix, à son tour, ne tarde pas à être découvert, et il est transféré à l'île de France.

Cependant, la jeunesse de M. de Villèle et son attitude énergique finissent par désarmer ses juges ; deux mois après son arrestation, il est remis en liberté. Aussitôt qu'il le peut, il se rend à l'île de France, où il arrive peu avant l'élargissement de l'amiral, la paix ayant été rétablie dans cette colonie. Il demeure quelque temps avec M. de Saint-Félix, dont la santé, fortement ébranlée, exige des soins, puis il retourne à l'île Bourbon, où il acquiert une propriété. Trois ans après son établissement au Bras-Panon, il épouse la fille d'un des colons les plus honorablement con-

(1) Villèle avait écrit une lettre qu'il avait fait signer à l'amiral de Saint-Félix, et par laquelle celui-ci demandait à être jugé en France. Sommé par le Tribunal révolutionnaire de déclarer qui avait écrit cette lettre : « C'est moi, dit-il. — Qui l'a signée ? — M. de Saint-Félix. — Où étiez-vous alors ? — Avec lui. — Mais lui, où était-il ? — Avec moi. » — Et il ajoute : « Citoyens, lorsque j'ai quitté la France, j'ai été confié par mes parents à M. de Saint-Félix ; il m'a dès lors, et jusqu'à ce jour, servi de père, et d'excellent père... Si je pouvais assumer sur moi tous les dangers qui le menacent, je le ferais, je devrais le faire. » Mémoires, I, p. 123.

nus dans le pays, M. Panon-Desbassayns (13 avril 1799).

Par ce mariage, M. de Villèle devint possesseur d'une belle fortune, et ne tarda pas à être un des personnages importants de l'île Bourbon. Il fut élu membre de l'Assemblée coloniale, où il siégea jusqu'à son retour en France. Pendant les guerres de l'Empire, il sauva la colonie des Anglais en marchant à la tête de la garde nationale.

Les causes qui avaient éloigné M. de Villèle de son pays natal n'existant plus, il s'embarqua avec sa femme et ses enfants, s'arrêta un mois à New-York, et arriva à Toulouse où il retrouva sa famille, après dix-neuf ans d'absence, le 31 août.

Dans les quelques années qui suivirent, M. de Villèle vécut en propriétaire sur sa terre de Morvilles. Resté profondément attaché aux institutions royalistes, il salua avec joie le retour des Bourbons.

Mais il fut pris d'inquiétudes pour l'avenir, lorsqu'il apprit que Louis XVIII allait octroyer une charte à son peuple. Il se retira à la campagne et rédigea des Observations sur le projet de Constitution, qu'il adressa aux députés de la Haute-Garonne. Lorsque la Charte fut publiée, elle parut à de Villèle « plus mauvaise encore qu'il ne l'avait pensé, et bien dangereuse pour son auguste auteur et pour le pays. »

Mais lorsqu'à la royauté constitutionnelle succédèrent les Cent-Jours, l'indignation de M. de Villèle ne connut plus de bornes : « Je ne puis me résoudre, écrit-il dans ses Mémoires, à mettre sous les yeux de mes lecteurs, les tristes détails de cette catastrophe, l'attentat le plus coupable et le plus insensé dont un peuple ait jamais été la victime. Les conséquences en furent aussi honteuses que funestes pour tous. » (Mémoires, I, p. 290)

Après Waterloo et le rétablissement des Bourbons, M. de Villèle fut nommé maire de Toulouse par le duc d'Angoulême, de passage en cette ville. Quelque temps après il fut élu député, mais seulement à deux ou trois voix de majorité (1) (25 août 1815).

Avec la session de 1815, commence la vie politique de M. de Villèle. Dès les premières séances de la Chambre, il aborde la tribune pour combattre la loi sur la création des compagnies départementales, et ce premier discours est un succès. « Mes raisons, écrit-il à son père, ma véhémence même, ont été assez goûtées pour qu'on ait, quand je suis descendu de la tribune, demandé l'impression de mon discours, ce que l'Assemblée n'avait

(1) Sa protestation, de l'année précédente, contre les institutions nouvelles, lui fit beaucoup de tort.

encore fait pour personne, et ce à quoi je me suis opposé moi-même en vertu de nos règlements » (1).

Nous ne suivrons pas M. de Villele dans les détails de sa vie quotidienne. Travailleur infatigable, il fait partie de toute les commissions, prend part à toutes les discussions importantes. Il se fait remarquer par son intelligence des questions financières, son argumentation précise et serrée, en même temps que par sa parfaite courtoisie et son extrême modération.

Il combat le projet de loi sur les élections, présenté à la Chambre introuvable ; il est opposé au système des électeurs de droit, non par esprit libéral, mais parce qu'il croit que c'est dans les classes inférieures que la royauté doit chercher un appui. Après la chute du premier ministère Richelieu, il est question de M. de Villèle pour le portefeuille de la marine. En 1820 la loi du double vote ayant amené à la Chambre une majorité réactionnaire, celle-ci impose ses deux chefs, Corbière et Villèle, comme ministres sans portefeuilles (21 décembre 1820), mais ils ne parviennent pas à s'entendre avec le duc de Richelieu et démissionnent le 25 juillet 1821.

Cependant le ministère Richelieu ne devait pas durer, et dans le cabinet qui lui succéda le 15 dé-

(1) Mémoires et correspondance, I, p.

cembre 1821, M. de Villèle obtint le portefeuille des finances.

L'année 1822 fut marquée par une loi rigoureuse contre la presse et par diverses conspirations qui furent sévèrement réprimées (Saumur, Belfort, La Rochelle). Au point de vue financier, M. de Villèle fit paraître, le 14 septembre, la première des fameuses ordonnances que nous étudierons plus loin en détail. En octobre s'ouvrit le Congrès de Vérone, où la France était représentée par le vicomte de Montmorency, ministre des Affaires étrangères. Celui-ci avait quitté Paris le 1^{er} septembre, laissant l'intérim de son ministère à M. de Villèle, et le 7 le roi nommait ce dernier à la présidence du Conseil (1). C'était la première fois que le Président du Conseil n'appartenait pas à la Chambre des pairs, et M. de Montmorency ne cacha pas son mécontentement (2).

(1) Il lui avait donné le titre de comte le 17 août.

(2) Le vicomte de Montmorency écrivait de Vienne à M. de Villèle : « Je suis charmé pour vous d'une nouvelle marque de confiance, dont vous êtes digne par votre parfait dévouement, vos travaux et votre haute capacité... Je ne vois pas bien ce que la marche de nos travaux pourrait y gagner... J'aperçois au contraire, ou je crains quelques inconvénients, quelques mouvements de jalousie... Dussiez-vous être étonné de mes prétentions ou susceptibilités constitutionnelles, je vous dirai, comme je l'aurais dit au Conseil, si j'avais été consulté, que cela ne me paraît pas convenable pour la pairie... Il est de fait

Cette nomination avait été probablement inspirée au roi par M. de Villèle lui-même qui désirait prendre la direction de la politique générale et éviter, si possible, une intervention qui paraissait imminente en Espagne. S'il ne put empêcher cette expédition aventureuse, du moins sa situation de président du conseil lui permit-elle de prendre sur ses collègues un ascendant qui lui fut fort utile pour la réalisation de ses réformes financières.

Malgré les efforts de M. de Villèle pour maintenir la paix, Louis XVIII se décida, au début de 1823, à intervenir dans les affaires d'Espagne, « pour conserver, déclara-t-il dans son discours à la séance de rentrée des Chambres, le trône d'Espagne à un petit-fils d'Henri IV, préserver ce beau royaume de la ruine et le réconcilier avec l'Europe (1). »

que je ne connais aucun exemple, ni en Angleterre ni en France, d'un Conseil composé en majorité de pairs et présidé par un député ou membre de la Chambre des Communes. (14 septembre 1822.) Correspondance du comte de Villèle, tome III, p. 51.

(1) On a souvent reproché à M. de Villèle de n'avoir pas su empêcher cette guerre. Aussi, bien que nous n'ayons pas l'intention d'étudier en détail les questions purement historiques, convient-il de donner quelques explications à ce sujet. Si les libéraux étaient profondément opposés à toute intervention en Espagne, il n'en était pas de même des royalistes qui étaient

La guerre d'Espagne ayant provoqué, à la Chambre une forte opposition de la part de la minorité libérale, le ministère eut surtout souci de s'assurer à la session suivante une majorité favorable, et pour atteindre ce but il eut recours à des manœuvres électorales peu avouables. C'est là une des accusations les plus graves qu'on puisse porter contre M. de Villèle. Du reste, la majorité royaliste qui fut envoyée à la Chambre ne servit pas toujours le ministère, et c'est dans son sein que se forma une opposition redoutable dirigée par M. de la Bourdonnaye. L'année 1824 fut marquée par la loi sur la septennalité et par l'échec du projet de loi sur la conversion des rentes. M. de Villèle poursuivit sa politique anti-libérale en rétablissant la censure et en faisant acheter plusieurs journaux de l'opposition.

A la fin de l'année 1824, le roi Louis XVIII

pleins d'enthousiasme pour aller secourir un Bourbon. En outre l'armée allait avoir à sa tête un prince du sang et le lendemain du discours royal, on lisait dans le *Journal des Débats* : « Français, ce sera pour achever le triomphe de l'humanité, pour assurer le règne des lois que vous allez combattre et que vous aurez à votre tête et sous vos yeux le petit-fils et le panache de Henri IV. » (*Débats*, 30 janvier 1823.) Plusieurs années après, Bresson écrivait : « Il s'agissait de désarmer des frères qui s'égorgeaient entre eux et de rendre le sceptre à un Bourbon captif. » (« Histoire financière de la France, » 1829, tome III, p. 357.)

mourut. Le règne de Charles X, son successeur, marqua le triomphe du parti ultraroyaliste et clérical. Dans l'année 1825, les Chambres votèrent les lois sur les congrégations de femmes, le sacrilège et l'indemnité des émigrés. Cette dernière loi, seule, devant entraîner de lourdes charges financières, présente de l'intérêt pour nous : elle sera étudiée dans un chapitre ultérieur.

Il semble que la politique de Charles X n'ait pas été toujours conforme aux opinions de M. de Villèle. Si celui-ci, en effet, présenta avec joie aux Chambres la loi sur les émigrés, il n'en fut pas de même de celle sur le sacrilège à laquelle il était opposé. C'est également là un des reproches que l'histoire adresse au grand ministre dont nous étudions la vie : Nous l'avons vu déjà faire la guerre d'Espagne malgré lui ; nous le voyons encore, en 1825, rester au pouvoir et gouverner contre ses idées. Nous n'essayerons pas de le disculper : sa seule excuse, c'est qu'en conservant son portefeuille il pensait être utile au pays. La même année fut créé le ministère des affaires ecclésiastiques, et les évêques entrèrent au Conseil d'Etat.

En 1826, M. de Villèle se trouva de nouveau amené à soutenir une loi qu'il jugeait inopportune sur le rétablissement du droit d'aînesse et que la Chambre des Pairs repoussa. En même

temps se liquidait l'affaire de Saint-Domingue. Une partie des habitants de cette colonie avait dépossédé les anciens colons et fondé une république. La France avait reconnu l'indépendance de cette dernière, moyennant le paiement d'une indemnité de 150 millions aux anciens propriétaires. Cet arrangement ayant été accepté, il s'agissait de se procurer cette somme. A cet effet, des délégués haïtiens vinrent en France, et un emprunt fut contracté dans de bonnes conditions, le 5 novembre 1826, auprès d'un syndicat de banquiers.

Une nouvelle loi qui restreignait encore la liberté de la presse, ironiquement dénommée loi de justice et d'amour, fut mal accueillie à la Chambre, et à la suite d'un admirable discours de Royer-Collard, le roi fut obligé de la retirer. Peu après, la revue de la garde nationale fut l'occasion d'une manifestation qui montra au gouvernement combien il avait su se rendre impopulaire : la foule cria : « A bas Villèle » sous les fenêtres du ministère des finances.

Le ministère ne pouvait pas, dans de telles conditions, résister davantage à l'hostilité de la nation. M. de Villèle essaya néanmoins de se reconstituer une majorité par une journée de pairs et par une dissolution de la Chambre des députés. Les élections ne répondirent pas à son attente :

partout les libéraux furent élus, et dès lors sa retraite devint inévitable. Ce fut le 4 janvier 1828 que le cabinet apporta au roi sa démission; la veille M. de Villèle avait été élevé à la pairie. Après la révolution de Juillet 1830, il se retira dans ses terres où il vécut jusqu'en 1854, ne sortant du silence absolu qu'il s'était imposé, que pour publier, en 1839, quelques articles remarquables dans la *Gazette de France*. A cette époque, il commença également la rédaction de ses mémoires; mais il ne put achever ce travail qui s'arrêta à l'année 1816. Il réunit cependant les documents principaux relatifs à sa vie, et ceux-ci furent publiés en 1888 par ses petits-fils (1).

(1) Mémoires et correspondance du comte de Villèle.
Librairie Académique Didier, 1888. 5 vol in-8°.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I^{er}

LES BUDGETS DU MINISTÈRE DE VILLÈLE

Nous allons passer assez succinctement en revue les dépenses et les revenus publics pendant le ministère de Villèle. Nous indiquerons les principales modifications que les budgets subissent à cette époque, mais sans entrer dans le détail des services ministériels ou du fonctionnement des impôts.

Le premier budget que M. de Villèle eut à faire voter aux Chambres, et qui avait été préparé par son prédécesseur le comte Roy, fut celui de 1822. Les prévisions de dépenses pour cette année étaient de 895,111,636 fr. et les prévisions de recettes de 895.572.329 fr., ce qui faisait ressortir un excédent de recettes de 5.572.296 fr. Nous allons examiner quel était le cadre de ce budget,

cadre qui sera respecté pendant toute la période que nous étudions.

BUDGET DES DÉPENSES. — L'exposé des motifs énumère les cinq sections du budget des dépenses :

- 1° Dette publique et amortissement ;
- 2° Dotation du trône et de la famille royale ;
- 3° Rentes viagères et pensions de toute nature ;
- 4° Services généraux des ministères ;
- 5° Frais de perception des impôts directs et des régies financières.

BUDGET DES RECETTES. — Dans le budget des recettes, nous remarquons tout d'abord une division en deux parties dont l'une est affectée au service de la dette consolidée. Toutefois cette spécialisation est plus apparente que réelle. En effet, la première partie comprend les produits suivants :

- Enregistrement, timbre et domaine ;
- Coupes de bois de l'ordinaire de 1822 ;
- Douanes et sel,

et s'élève à environ 300 millions dont le service de la dette consolidée n'absorbera guère que 228. Or l'excédent des recettes spécialisées sur les dépenses qu'elles doivent couvrir ne forme pas un compte spécial, mais se trouve versé dans les produits affectés aux dépenses générales.

La seconde partie comprend les ressources suivantes :

Excédent éventuel des produits ci-dessus sur le service de la dette consolidée : *mémoire* ;

Contributions indirectes ;

Postes ;

Loterie ;

Versement au Trésor par la ville de Paris ;

Produits divers ;

Contributions directes.

Telles sont les principales divisions du budget de 1822. Nous allons maintenant les reprendre séparément et les suivre dans leurs modifications successives jusqu'en 1828.

§ I. — *Budget des Dépenses*

Nous traiterons dans un chapitre spécial tout ce qui concerne la dette et l'amortissement. Quant à la liste civile du roi (25 millions) et la dotation de la famille royale (9 millions sous Louis XVIII, 7 sous Charles X) il n'y a rien à en dire. Arrivons donc tout de suite aux services généraux des ministères.

1^o JUSTICE. — Le ministère de la justice com-

portant des services bien déterminés et fixes, ne présente pas de variations importantes dans son budget. Celui-ci est de 18 millions et demi environ de 1822 à 1826. A cette époque seulement il se relève d'un million destiné surtout à faire face à l'augmentation des frais de justice civile (880.000 fr.) et dans une faible proportion (31.000 fr.) à augmenter le nombre des magistrats de la ville de Rouen.

2° AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Le ministère des affaires étrangères ne nous arrêtera pas davantage. Son budget oscille d'abord de 7.870.000 fr. à 7.815.000 fr.; puis en 1826 il est porté à 8.400.000 fr., et atteint le chiffre de 9.700.000 fr. en 1827. L'exposé des motifs de cette dernière année explique l'augmentation par des considérations un peu vagues : « l'entretien de nouvelles relations au-delà des mers. »

3° INTÉRIEUR. — Le ministère de l'intérieur est un de ceux dont les prévisions de dépenses sont essentiellement variables d'une année à l'autre. En outre, c'est dans les périodes de paix, lorsqu'une nation cherche à réparer les pertes des guerres antérieures et à donner un nouvel essor à son industrie, que les dépenses de ce ministère augmentent. Il ne faut pas oublier, en effet, que sous la Restauration, les ministères des travaux publics et du commerce étaient inconnus : leurs

attributions appartenaient alors au ministère de l'intérieur. Celui-ci fut également chargé des cultes jusqu'en 1826.

Le budget de l'intérieur qui était de 112 millions en 1822 augmente d'un million l'année suivante, et arrive à 115 millions en 1824. Cette augmentation est destinée en partie au clergé et en partie à l'exécution de travaux publics tels que le pont de Rouen, le port de Dunkerque, ainsi qu'aux intérêts à payer à certaines compagnies particulières de ponts et de canaux (1).

En 1825 nouvelle augmentation, de plus de deux millions sur lesquels 1.105.000 fr. sont encore destinés aux ponts et canaux. La loi sur les pensions ecclésiastiques absorbe 650.000 fr. : enfin les travaux de l'arc de triomphe de l'Etoile figurent au budget pour 500.000 fr.

Dans le budget de 1826 on distrait du ministère de l'intérieur les affaires ecclésiastiques pour en faire un ministère à part (2), et on retranche de

(1) Vers 1818 le gouvernement avait mis à l'étude un projet d'ensemble sur la réorganisation des canaux navigables. D'après une statistique de 1820 la longueur des canaux à achever était de 2,760 kilom. Les lois du 5 août 1821 et du 14 août 1822 autorisèrent le gouvernement à traiter avec des soumissionnaires qui devaient faire des avances, lesquelles étaient payables par annuités. (Renseignements pris dans le *Dictionnaire des Finances*, article canaux.)

(2) M. de Villèle avait créé le ministère des affaires ecclé-

ce chef 31.508.000 fr. à son budget, ce qui le réduit à 87.757.000 fr. ; mais les intérêts à payer pour les canaux nécessitent une nouvelle augmentation, et l'on arrive ainsi au chiffre total de 88.500.000 fr.

Les deux années suivantes sont marquées par de nouvelles augmentations et le budget de l'intérieur se trouve ainsi fixé à 97.300.000 fr. pour l'année 1828 (1). Ce sont encore des travaux publics qui nécessitent ces nouveaux crédits : canaux, construction de nouvelles lignes télégraphiques, entretien de routes, travaux de l'église de la Madeleine, de l'arc-de-triomphe, de la bibliothèque royale, enfin encouragements à la pêche maritime.

3 bis. MINISTÈRE DES AFFAIRES ECCLÉSIASTIQUES.

— Ce ministère apparaît pour la première fois dans le budget de 1826 où il occupe le troisième rang, après les affaires étrangères. Nous le plaçons ici à la suite du ministère de l'intérieur auquel il était précédemment rattaché. Son budget

siastiques, pour se rapprocher de parti sacerdotal qui commençait à se séparer de lui.

(1) Nous étendons cette étude au budget de 1828 ; ce budget, en effet, fut voté pendant que M. de Villèle était au pouvoir ; mais nous ne nous occuperons pas de son exécution qui eut lieu après la chute du ministère Villèle.

fut fixé, la première année, à 32 millions, sur lesquels 31.508.000 fr. étaient pris à l'intérieur, et 883.000 fr. au ministère des finances auquel on enlevait le service de certaines pensions ecclésiastiques qu'il faisait auparavant. Une Ordonnance royale autorisa, quelque temps après, un dépassement de crédits de 600.000 fr. pour l'achat d'un hôtel et les frais d'installation, dépassement qui fut régularisé par la loi de finances de 1827.

De nouvelles augmentations se produisent en 1827 et 1828 (38,500,000 fr.), elles sont destinées à donner des traitements plus élevés aux curés et aux desservants.

MINISTÈRE DE LA GUERRE. — La France, épuisée par les guerres de l'Empire avait réduit le plus possible son armée, aussi le Ministère de la Guerre ne figure-t-il au budget de 1822 que pour 176,462,000 fr. Cette année-là, du reste, on venait de réorganiser l'infanterie et d'augmenter son effectif. L'année suivante la réorganisation s'étend à la cavalerie et aux armes spéciales : elle nécessite une augmentation de crédits de 17 millions.

En 1825, le Ministre de la guerre demande encore 4 millions destinés à améliorer l'ordinaire des soldats, par la substitution du froment pur

au grain de mèteil. Remarquons, en passant, que les dépenses ordinaires du Ministère de la Guerre n'ont pas été accrues par la guerre d'Espagne, les frais de cette campagne ayant été couverts par un emprunt.

Après une économie de 4 millions réalisée en 1825, le budget de la guerre s'élève successivement à 195, 196 et 200 millions dans les trois années suivantes. L'augmentation de l'année 1826 est cependant plus apparente que réelle. Elle atteint bien, il est vrai, 5 millions, mais sur cette somme, 3,140,000 fr. ont été enlevés à la Marine pour l'entretien des troupes coloniales, qui sont distraites de ce ministère et rattachées à la guerre. L'augmentation est donc, en réalité, de 1,860,000 fr. destinés à être répartis ainsi qu'il suit :

Secours aux Vendéens. . . .	200,000 fr.
Ordre de Saint-Louis. . . .	500,000 fr.
Amélioration de l'état mili-	
litaire de la France. . . .	1,160,000 fr.

Dans le budget de 1828, les augmentations de la guerre et de la marine sont destinées, d'après l'exposé des motifs « à entretenir nos moyens de défense et à maintenir notre armée dans une situation telle, qu'elle puisse sans obstacles et sans de trop fortes dépenses être portée promptement du pied de paix au pied de guerre. »

5) MINISTÈRE DE LA MARINE. — Le budget du

Ministère de la Marine est de 60 millions en 1822 ; il est augmenté de 3 millions en 1824 pour compléter les approvisionnements, retombe à 56 millions en 1826, lors du rattachement des troupes coloniales au Ministère de la Guerre et atteint de nouveau le chiffre de 60 millions en 1828.

6) MINISTÈRE DES FINANCES. — Tous les ministères que nous venons d'examiner ont vu leurs dépenses s'accroître ; un seul a réalisé des économies : c'est le Ministère des Finances, et cela tient à l'administration de M. de Villèle. Son budget, qui atteint 113 millions en 1822, n'est plus que de 102 millions en 1828, après être même descendu à 98 en 1824. La première économie de plus de deux millions provient de la dette viagère (extinctions de pensions civiles et militaires), des administrations de la loterie et des régies financières ; elle eût été même plus forte sans la nécessité d'affecter un million de plus à la confection du cadastre.

En 1824, nouvelles économies plus importantes encore, provoquées par la réorganisation des administrations et des régies financières.

En 1825, les pensions militaires, ainsi que l'amélioration du service des postes (1), entraî-

(1) A propos des postes, il convient de signaler que le « cabinet noir » fonctionna pendant toute la période qui nous

nent une légère augmentation de dépenses compensées du reste, à un demi-million près, par des économies.

Dans les années suivantes, M. de Villèle continue à réaliser des économies, et si néanmoins le budget de 1826 semble accuser une augmentation de cinq millions, cela tient uniquement à ce que certaines dépenses ont été évaluées, alors qu'elles ne figuraient que pour mémoire dans les budgets précédents.

Cette économie que nous admirons au Ministère des Finances se retrouve également dans une autre partie du budget qui dépend aussi de M. de Villèle. Les frais de régie, perceptions, exploitations et non-valeurs diminuent d'abord pendant deux ans et augmentent ensuite, en même temps que le produit des impôts, pour parvenir en 1828 au même chiffre qu'en 1822 : 138 millions. Or, pendant cette période, les recettes de l'Etat ont augmenté de 44 millions : il y a donc proportionnellement économie dans les frais de perception.

occupe. Villèle le nia énergiquement du reste ; mais avant son entrée au ministère il se plaignait à chaque instant, dans les lettres adressées à sa famille, de ce que le secret des correspondances n'était pas respecté.

§ 2. -- *Budget des recettes.*

I PRODUITS SPÉCIALEMENT AFFECTÉS A LA DETTE CONSOLIDÉE. — 1) ENREGISTREMENT, TIMBRE, DOMAINE ET PRODUITS ACCESSOIRES DES FORÊTS. — L'ensemble de ces droits subit une progression régulière pendant le ministère de M. de Villèle. Cette progression est le résultat de la bonne administration des finances et surtout de l'accroissement de la fortune publique, conséquence du rétablissement de la paix en Europe. En effet, les droits d'enregistrement et de timbre établis par les lois du 22 frimaire et du 13 brumaire an VII, sont réduits, plutôt qu'augmentés, sous la Restauration.

La loi du 16 juin 1824 réduit les droits d'enregistrement sur les baux, les échanges de biens immeubles, les donations entre vifs, les actes translatifs de propriété. Elle pose le principe de l'enregistrement gratuit des actes de poursuites ayant pour objet le recouvrement des contributions, lorsqu'il s'agit de cotes inférieures à 100 fr.

2) COUPES DE BOIS. — Le produit des coupes de bois progresse également d'une manière régulière de 16 à 25 millions.

3) DOUANES ET SELS. — Au point de vue douanier, la Restauration marqua le triomphe du système protectionniste. Les propriétaires fonciers et les industriels, ne se rendant pas compte que la crise qu'ils avaient subie provenait plus de l'état général du pays que de la législation douanière, ne cessèrent de réclamer une élévation des tarifs et leurs plaintes trouvèrent facilement un écho dans les Assemblées parlementaires. Sous le ministère de M. de Villèle, la première loi protectrice qui fut votée fut celle du 27 juillet 1822. Cette loi élevait surtout dans des proportions très considérables les droits sur les fers qui atteignaient 100 à 120 % de la valeur, ceux sur les bestiaux, les laines ; la plupart des autres droits étaient également augmentés, le tarif des primes de sortie sur les laines modifié.

Une loi du 27 janvier 1825 supprima l'entrepôt fictif des grains, afin d'empêcher les fraudes que ce système rendait possibles.

Enfin la loi du 17 mai 1826 accentua le régime protectionniste de la loi de 1822, en augmentant un certain nombre de droits et en particulier ceux sur les laines ; elle limita à trois ans la durée de l'entrepôt réel.

Sous l'empire d'une pareille législation le produit des douanes ne pouvait manquer de s'accroître, aussi le voyons-nous figurer aux divers

budgets de 1822 à 1828 pour un chiffre total de 124, 130, 138, 152, 147 et 160 millions.

Mais il convient de remarquer que ces chiffres totaux ne nous rendent qu'assez mal compte de ce que produisaient réellement les douanes : ils comprennent, en effet, les droits sur le sel, et ne tiennent pas compte des frais de régie. Le produit net est relativement faible. Ainsi, pour l'année 1823, du chiffre de 130 millions il faut défalquer le droit sur le sel, ce qui réduit les droits de douane et de navigation à 76 millions, sur lesquels il y avait environ 25 millions de frais de régie et de perception, soit seulement 51 millions de produit net pour le Trésor.

SEL. — Le droit sur le sel avait été fixé à deux décimes par kilogramme par la loi du 24 avril 1806 ; la partie de cet impôt perçue par l'administration des douanes, rapportait un peu plus d'une cinquantaine de millions.

II PRODUITS AFFECTÉS AUX DÉPENSES GÉNÉRALES.

— 1) CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — Le produit des contributions indirectes ne cessa d'augmenter entre 1822 et 1828, et passa de 193 à 214 millions. Cette augmentation n'était pas due à des lois nouvelles, mais à la bonne administration de M. de Villèle, et surtout à la situation prospère du pays. C'est, en effet, le propre des impôts indirects,

de subir, plus que les directs, le contre-coup des événements politiques.

Voici l'énumération succincte des principaux droits qui formaient l'ensemble des contributions indirectes :

Droits sur les boissons (Loi de 1816), produisant un peu plus de 80 millions ;

Licences, 3 millions ;

Droits d'entrée sur les huiles (supprimés au budget de 1823) ;

Voitures publiques (Loi du 9 vend. an VI, 5 ventôse an XII) ;

Garantie des matières d'or et d'argent (Loi du 9 brumaire an VI) ;

Cartes à jouer.

Sel : 6 millions seulement étaient perçus par l'administration des contributions indirectes ;

Droits de navigation (Loi 30 floréal an X) : canaux, pêche, francs-bords, bacs et péages ;

Prélèvement de 10 % sur le produit net des octrois, autorisé par l'article 75 de la loi du 24 avril 1806.

Le total de ces droits était de 125 millions, auxquels il convient d'ajouter le produit de la vente du tabac et des poudres et salpêtres.

Tabac : La dernière loi sur le tabac était la loi de finances du 28 avril 1816. Sous le ministère de Villèle, nous ne trouvons aucune modification.

Une loi du 17 juin 1824 proroge le titre V de la loi de 1816, qui attribuait exclusivement à la régie des contributions indirectes, l'achat, la fabrication et la vente du tabac.

Poudres : la fabrication et la vente des poudres avaient été réglées par la loi du 13 fructidor an V modifiée, quant aux prix de vente, par la loi du 16 mars 1819. Produit : 3 millions.

2) POSTES. — Depuis la Révolution, l'organisation du service des postes avait été plusieurs fois remaniée. Des décrets-lois de 1790 et 1793 avaient organisé l'exploitation en régie des postes et messageries ; une loi de l'an VI avait rétabli la ferme et une autre loi du 25 frimaire an VIII était revenue à la régie, confiée à cinq administrateurs intéressés. Enfin, un arrêté des consuls, du 28 ventôse an XII, avait érigé l'administration des postes en une direction générale, relevant du Ministère des Finances ; puis, une ordonnance du 21 mai 1817 ayant supprimé les remises attribuées au directeur général et aux administrateurs, la régie intéressée avait ainsi fait place à la régie simple (1).

La taxe des lettres avait été abaissée par la loi

(1) Ces renseignements sont empruntés à l'article « Postes » du Dictionnaire des finances.

de l'an VIII. Elle ne fut plus modifiée que par la loi du 15 mai 1827 (1).

Les revenus des postes augmentèrent de 23 à 31 millions sous l'influence des causes que nous avons précédemment signalées à propos des contributions indirectes.

3) LOTERIE. — De 14 à 17 millions. Ce produit exige quelques explications. La loterie royale de France avait été constituée par un arrêt du Conseil du 30 juin 1776, sous prétexte d'empêcher l'émigration des capitaux à l'étranger ! (2). Elle fut supprimée par un arrêté du 25 brumaire an II, mais elle fut rétablie sur les mêmes bases par une loi du 9 vendémiaire an VI, et fonctionna jusqu'au 1^{er} janvier 1836.

(1) Dans la loi de 1827, « la taxe des lettres fut déterminée... par la distance existant en ligne droite... La taxe moyenne des lettres, en France, fut de 0 fr. 50. Il y avait deux sortes de taxes progressives : 1^o celle dont la progression avait lieu en raison combinée de la distance et du poids, lettres expédiées d'un bureau de poste à un autre ; 2^o celle dont la progression avait lieu en raison seulement du poids : c'était le cas des lettres dont le lieu d'origine et le lieu de destination étaient compris dans la circonscription d'un même bureau postal. » (Leroy-Beaulieu, « Traité de la Science des Finances », 6^e édition, tome I, p. 612.)

(2) Elle comportait 90 numéros et offrait aux joueurs sept combinaisons différentes, leur permettant de toucher de 15 à 1 million de fois la mise. (Dictionnaire des Finances.)

4) VERSEMENT AU TRÉSOR PAR LA VILLE DE PARIS, EN VERTU DE LA LOI DU 19 JUILLET 1820 (5 millions 500.000 francs). — Une ordonnance du 5 août 1818 avait concédé à la Ville de Paris le privilège de l'exploitation des jeux, moyennant le paiement d'une redevance annuelle de 5 millions $1/2$. L'article 8 de la loi de 1820 décida qu'à partir du 1^{er} janvier suivant, cette somme serait versée par douzièmes chaque mois.

5) PRODUITS DIVERS. — Ces produits, qui oscillent entre 8 et 13 millions, se composent des salines de l'est, des produits de l'Inde, des recettes diverses, de certains arrérages de rentes.

Nous dirons seulement quelques mots des salines de l'Est. C'étaient des salines royales qui avaient été exploitées en régie nationale après 1789; puis, lors du rétablissement de l'impôt sur le sel, elles avaient été confiées à une société privée, mais continuaient à jouir de certains privilèges. Quelques années plus tard, on découvrit dans la Meurthe un gisement important de sel gemme, ce qui porta un grave préjudice aux salines de l'est; aussi une loi du 6 avril 1825 ordonna-t-elle le rachat de ce gisement, moyennant le versement, par l'Etat, d'une indemnité de cinq millions à la Compagnie Thonnellier, à laquelle il appartenait.

6) CONTRIBUTIONS DIRECTES. — Nous avons

remarqué, jusqu'ici, une augmentation de recettes dans les budgets de la Restauration. Il n'en sera plus de même pour les contributions directes, qui présentent au contraire un fléchissement de 312 à 289 millions. Cette baisse provenait de dégrèvements successifs, qui avaient été provoqués par deux causes différentes : d'abord l'assiette des contributions directes était défectueuse, de fortes inégalités existaient entre les contribuables, et il était naturel de chercher à réduire ces impôts. Ensuite, le Gouvernement de la Restauration se trouvait amené à les diminuer dans un but politique. On sait, en effet, qu'à cette époque existait le suffrage censitaire ; en réduisant le chiffre des impositions, on parvenait, sans modifier le cens, à restreindre le nombre des électeurs, ce qui était favorable au parti royaliste.

Sous la Restauration, les taxes assimilées étaient encore inconnues ; les seuls impôts directs étaient donc : l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie, l'impôt personnel et mobilier, l'impôt des portes et fenêtres, et l'impôt des patentes.

CONTRIBUTION FONCIÈRE. — La contribution foncière était établie d'après le cadastre. On avait fondé sur celui-ci de grandes espérances et l'on avait cherché à réaliser la péréquation générale, ce qui avait fait craindre, dans les campagnes,

la création d'un impôt sur le revenu. La péréquation générale ayant été reconnue impossible, une loi du 20 mars 1813 l'avait limitée au département et la loi de finances de 1818 à l'arrondissement. Enfin, peu avant l'arrivée de M. de Villèle au pouvoir, une loi du 31 juillet 1821 avait décidé que le cadastre ne servirait qu'à la répartition de l'impôt foncier, afin de dissiper les craintes que les tentatives de péréquation avaient fait naître. Cette même loi disposait que les opérations cadastrales seraient, à partir du 1^{er} janvier suivant, circonscrites dans chaque département, et que les dépenses du cadastre seraient mises à la charge des départements, lesquels recevraient, d'ailleurs, des subventions de l'Etat. Des règlements du 10 octobre 1821 et du 15 mars 1827 tracèrent la marche à suivre (1).

Le principal de la contribution foncière ne fut l'objet d'aucun dégrèvement sous le ministère de Villèle, mais la loi déjà citée de 1821 avait accordé un dégrèvement total de 19,617,229 fr. 80 dont 6,088,106 portant sur les centimes additionnels. Ceux-ci furent encore réduits de 4,642,728 francs par la loi du 1^{er} mars 1825 et de 9,285,457 francs par celle du 6 juillet 1826.

(1) Renseignements pris dans le « Dictionnaire de l'Administration française » de M. Block.

La loi de finances de 1823 (1^{er} mai 1822), dans ses articles 11 à 13, prévoit le cas où des propriétés exemptes de l'impôt deviendraient impossibles ou réciproquement et décide que le contingent de la commune, de l'arrondissement, du département sera augmenté ou réduit proportionnellement.

Quelque temps après, une loi du 17 août, règle une question de détail : « Les tableaux de répartition du fonds commun du cadastre créé par l'article 21 de la loi du 31 juillet 1821 sera distribué annuellement aux Chambres. » (Art. 27.)

CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE. — Cette contribution ne fait l'objet d'aucune loi importante dans la période dont nous nous occupons. Elle subit seulement deux dégrèvements, portant sur les centimes additionnels, l'un de 814,831 fr., en vertu de la loi du 1^{er} mai 1825, l'autre de 4,345,763 fr. en vertu de celle du 6 juillet 1826. Cette dernière loi est suivie d'une ordonnance du 16 juillet, concernant l'application du dégrèvement aux villes où la contribution est remplacée par un octroi.

PORTES ET FENÊTRES. — Les centimes additionnels sur les portes et fenêtres subissent également, à la suite des deux lois précitées, des

dégrèvements s'élevant à 768,748 fr. et 4,996,862 francs (1).

CONTRIBUTION DES PATENTES. — Cet impôt, modifié par des lois de 1817, 1818 et 1819, ne le fut plus, ensuite, jusqu'au gouvernement de Juillet.

Nous avons ainsi énuméré les dépenses et les recettes ordinaires du ministère Villèle. Nous n'avons eu à signaler aucune loi fiscale véritablement importante et nous avons dû répéter souvent cette phrase un peu monotone : « La dépense — ou la recette — augmente légèrement. » Cette absence de faits saillants est bien la caractéristique des budgets de la Restauration. Il appartenait à une période de paix et de tranquillité, succédant à une période de guerres, de rétablir l'ordre dans les finances du pays et de marquer un très léger accroissement des dépenses régulières en même temps qu'un meilleur rendement des impôts.

Nous allons étudier, maintenant, les dépenses

(1) On trouve un tableau de ces dégrèvements successifs dans d'Audiffred : *Système financier de la France*, t. II, p. 322.

et les ressources extraordinaires; cette étude sera plus variée, car nous aurons à examiner d'importantes mesures financières, telles que l'amortissement, la conversion des dettes, l'indemnité des émigrés.

CHAPITRE II

LA DETTE PUBLIQUE

Nous avons vu que le ministère de Villèle n'avait pas apporté beaucoup de modifications dans notre régime fiscal. Il n'en est pas de même pour la dette publique : non seulement M. de Villèle a fort bien sù sortir des embarras financiers dans lesquels la Restauration s'était trouvée engagée ; mais son passage au pouvoir a encore été signalé par quelques mesures heureuses, telles que la réduction de notre dette.

§ I. - *L'Arriéré.*

Lorsque M. de Villèle arriva au ministère, une des premières questions financières dont il eût à s'occuper fut celle de l'arriéré. Nous allons l'examiner avec quelque détail.

Il faut tout d'abord définir nettement l'arriéré et éviter de le confondre avec les charges des

guerres de l'Empire. Celles-ci consistant en indemnités à payer aux gouvernements étrangers pour une somme totale de 1,290,882,530 fr. (1) étaient entièrement acquittées depuis le mois de septembre 1821. L'arriéré, au contraire, se composait des découverts des budgets de l'Empire de 1804 à 1814 et même de ceux des premières années de la Restauration. Il se montait à 727 millions, sur lesquels 474 provenaient de l'Empire et 253 de la Restauration (1).

Avant de montrer par quelles mesures M. de Villèle proposa de régler cet arriéré; il convient de rappeler les différentes lois relatives à cette question et antérieures à 1822. Nous emprunterons cet historique à l'exposé des motifs du budget de 1823.

« L'article 70 de la Charte, disait le ministre, porte : la dette publique est garantie; tout espèce d'engagement pris par l'Etat envers ses créanciers est inviolable » (2).

(1) Vühner : Histoire de la Dette publique en France

(2) M. de Villèle avait été un des adversaires du comte Corvetto, lorsque celui-ci, en 1816, avait présenté aux Chambres son plan pour la liquidation de l'arriéré. Il est curieux de rapprocher de ses déclarations de 1823 ses arguments de 1816 : « Puisque l'on invoque, disait-il alors, des principes de justice, pourquoi préférer les créanciers laissés par la Révolution et par l'usurpation aux créanciers que les désastres de la Révolution

« En conséquence, l'article 23 de la loi de finances de 1814 ordonnait que les créances pour les dépenses antérieures au 1^{er} avril 1814 seraient liquidées et ordonnancées par les ministres dans la forme ordinaire.

« Une loi de déchéance ayant été portée en 1801 contre les créanciers de l'Etat, on reconnut les créances antérieures comme valablement annulées et comme exigibles celles qui lui étaient postérieures; en 1814 on les évalue à 643 millions 940.000 fr.

« La loi de finances du 28 avril 1816 joignit à cela l'arriéré résultant des dépenses que les événements venaient de mettre le Trésor hors d'état de solder avec ses ressources ordinaires. Le total de l'arriéré se trouva ainsi porté à 995.720,000 fr.

« Dans son article 13 elle détermina que les créances arriérées pour lesquelles il n'avait pas été délivré des obligations royales (effets créés par la loi de 1814) continueraient à être liquidées conformément aux lois existantes et dans les formes déterminées par les ordonnances de Sa Majesté; qu'elles porteraient intérêt à 5 0/0 à partir

ont dépouillés? Si vous êtes fidèles à remplir intégralement les engagements envers les premiers, accueillez donc aussi les seconds, ou assez de paroles de justice. » (Mars 1816, cité par Vührer).

de la publication de la loi, quelle que fût l'époque de leur liquidation; qu'enfin il serait délivré aux créanciers liquidés des reconnaissances du montant de leurs créances et qu'ils auraient la faculté de convertir ces reconnaissances en inscriptions de leur montant au Grand-Livre de la dette publique ou de les garder pour être acquittées suivant le mode qui serait fixé dans la session de 1820.

« La loi du 25 mars 1817, modifiant ces dispositions, ordonna que les reconnaissances de liquidation seraient remboursées intégralement, à commencer de l'année 1821 et par cinquième, d'année en année, que ce remboursement se ferait en numéraire et, à défaut, en inscriptions de rentes au cours moyen des six mois qui précéderaient l'année de ce remboursement. Mais cette loi, rappelant les dispositions d'une loi antérieure à la Restauration qui avait ordonné l'inscription pure et simple au Grand-Livre de la dette publique des créances de 1809 et années antérieures jusques et y compris l'an 9, ordonna que ces créances continueraient à être payées suivant ce mode, sauf l'augmentation du crédit en rentes qui serait ultérieurement jugée nécessaire. L'arriéré compris dans cette catégorie reçut la dénomination d'arriéré de la première série. Celui postérieur à 1809 continua d'être payé en recon-

naissances de liquidation et prit la dénomination d'arriéré de la seconde série. »

Le remboursement du premier cinquième avait donc commencé en 1821. Une ordonnance royale du 14 mars avait créé des annuités à 4 % et 6 % de 1.000 francs chacune en capital : les porteurs de reconnaissances de liquidation pouvaient opter entre elles ou demander le remboursement. Il n'y eut, d'après M. Vührer, que 1.030.895 francs remboursés, tandis que les annuités atteignirent, en capital, la somme de 54.913.819 francs.

M. de Villèle ne crut pas devoir adopter ce procédé pour l'année 1823. Il préféra demander aux Chambres l'autorisation de vendre des rentes pour 3.418.958 francs — ce qui représentait 60 millions en capital — afin de rembourser le deuxième cinquième en numéraire (Loi du 1^{er} mai 1822). Puis, quelque temps après, en présentant le projet de budget pour 1823, il demanda que les trois derniers cinquièmes fussent remboursés en numéraire. Il faisait la distinction, que nous avons vue plus haut, entre l'arriéré antérieur à 1810 et celui qui était postérieur à cette année. Pour la première partie on avait admis le paiement en rentes consolidées : il n'y avait pas lieu de changer ce mode de liquidation ; il restait encore 48.223.303 francs à convertir en rentes. Quant à la seconde partie qui devait être payée

en numéraire, elle avait été ou devait être convertie en ordonnances de liquidation. M. de Villèle réclamait pour la première partie un crédit en rentes de 400.000 francs en plus des deux millions qu'il avait déjà. Pour la seconde il demandait l'autorisation de vendre des rentes, ainsi qu'il venait de le faire pour le règlement d'un cinquième; il demandait aussi, éventuellement un crédit en numéraire. Tout cela lui fut accordé par la loi du 17 août 1822 (1) et c'est ainsi que cette grave question de l'arriéré se trouva définitivement réglée.

La loi de 1822 avait déclaré que les créances de l'arriéré dont le paiement n'aurait pas été réclamé avant le 1^{er} avril 1823 pour les propriétaires domiciliés en Europe et le 1^{er} janvier 1824 pour ceux des colonies, seraient déclarées éteintes et amorties au profit du Trésor. Pendant quelques années, les propriétaires de créances dont les droits n'avaient pas été reconnus valables, profitèrent de la faculté que leur avait laissée la loi de présenter des pièces justificatives nouvelles; la déchéance ne s'appliquant pas à eux si leur première demande avait été formulée avant le 1^{er} avril 1823. Pour mettre fin à ces réclamations

(1) On contesta surtout l'opportunité du remboursement intégral.

tardives, la loi de règlement du budget de l'exercice 1828 décida la déchéance de toute créance de l'arriéré antérieur à 1816, dont le titulaire n'aurait pas fourni les justifications nécessaires à la délivrance du titre de paiement, avant le 1^{er} janvier 1832.

§ 2. — *Emprunt de 1823 pour la guerre d'Espagne.*

Nous avons vu, dans un chapitre antérieur, que ce fut le discours du Roi, à la séance de rentrée des Chambres le 28 janvier 1823, qui annonça que la guerre allait être déclarée à l'Espagne (1). Nous avons vu également que M. de Villèle était très opposé à cette guerre. Ce fut lui cependant qui, comme ministre des finances, fut obligé de procurer au Trésor les ressources nécessaires à l'entrée en campagne. Le 10 janvier, il demanda aux Chambres l'autorisation de contracter un emprunt de 100 millions. A la Chambre des députés la discussion fut très vive; Royer-Collard ne tarda pas à la faire dévier sur le terrain purement politique. C'est à ce propos qu'eût lieu la fameuse expulsion du député Manuel, pour une

(1) Le lendemain du discours du Roi, la rente baissa de 2 fr. 99 (Baron de Nervo : Finances de la restauration).

phrase mal comprise. La loi fut cependant votée le 5 mars, mais au moment du vote, soixante-deux députés de la gauche sortirent de la salle, déclarant qu'ils ne voulaient pas participer au vote d'une loi dont la discussion avait été souillée par la violence.

Les cent millions votés pour la guerre d'Espagne furent insuffisants. Les frais de cette campagne dépassèrent de beaucoup les prévisions ; on fut, en effet, obligé d'avoir recours à un munitionnaire général, Ouvrard, qui se chargea de procurer toutes les fournitures nécessaires à l'armée, mais à un prix élevé.

En 1824, le ministère, en présentant aux Chambres la loi de règlement des comptes, déclara que la guerre d'Espagne avait coûté 207 millions. Ces dépassements de crédits avaient été autorisés par des ordonnances royales et on demandait aux Chambres de les ratifier. Ces dépenses supplémentaires avaient été faites par les ministères des affaires étrangères (frais de courriers), de l'intérieur, des finances (service des postes et trésorerie), de la marine et surtout de la guerre. Les dépenses de ce dernier ministère se montaient à 170 millions ce qui constituait un dépassement de crédits de 83 millions. Les marchés Ouvrard à eux seuls avaient coûté 93 millions.

Le rapporteur fut M. de Martignac. Il s'ap-

pliqua surtout à expliquer les marchés Ouvrard : c'était en effet la dépense qui pouvait être le plus aisément critiquée. On pouvait se demander pourquoi on s'était adressé à un munitionnaire général, alors que le service d'intendance venait d'être complètement réorganisé et alors que, plusieurs mois avant la déclaration de guerre, le ministre avait ordonné de faire des approvisionnements près de la frontière. Ces approvisionnements furent trouvés insuffisants par le duc d'Angoulême lorsqu'il arriva à Bayonne le 31 mars ; en même temps un marché de transport venait d'être résilié, l'adjudicataire n'ayant pu verser son cautionnement. Le prince devait entrer en campagne le 7 avril : c'est alors qu'il s'adressa à Ouvrard. On a prétendu, il est vrai, que les prix auxquels les marchés avaient été consentis étaient exagérés ; mais il faut tenir compte de l'étendue du pays, des difficultés de toute nature que présentait l'approvisionnement d'une armée au milieu d'une population pauvre ; enfin et surtout, de la nécessité d'entrer aussitôt en campagne, qui empêchait de refuser les conditions d'Ouvrard. (1)

(1) Un historien, M. Bresson, dans son histoire financière de la France (1829) explique les marchés d'Ouvrard par d'autres considérations. La situation particulière de la France à l'égard de la population espagnole, rendait les réquisitions fort délicates et l'on était bien aise de masquer l'autorité, en fai-

M. de Villèle intervint dans la discussion (1) et enfin, en juillet 1825, la Chambre finit par voter les 107 millions de dépenses supplémentaires.

Ouvrard fut arrêté, par ordre du procureur du roi, et traduit devant la Cour des pairs (2), puis en police correctionnelle où il fut acquitté, sur une éloquente plaidoirie de Berryer.

Avant d'arriver à l'emprunt le plus important de la Restauration, le milliard des émigrés, nous allons examiner les procédés par lesquels le Gouvernement a cherché à cette époque à diminuer le fardeau de la dette publique ; ceux-ci sont au nombre de deux : l'amortissement et la conversion.

§ 3. — *L'Amortissement*

« On appelle amortir, rembourser le capital d'une dette par fractions ordinairement mini-

sant faire tous les achats par un commerçant. En outre, l'auteur fait observer qu'il était nécessaire d'achever la campagne aussi rapidement que possible. « Un hiver sous les murs de Cadix eût coûté plus cher à la France que les marchés passés avec M. Ouvrard ».

(1) M. de Villèle avait été cependant très opposé aux marchés Ouvrard ; dans sa correspondance avec le duc d'Angoulême, il met celui-ci en garde contre « les agissements d'un certain Ouvrard »

(2) La Cour des pairs avait évoqué cette affaire dans laquelle deux pairs étaient compromis, elle prononça un acquittement.

mes » (1). Une telle opération semble, au premier abord, avantageuse et l'on conçoit difficilement que l'on ait pû parfois en contester l'utilité, voire même la légitimité. Le meilleur argument que l'on puisse faire prévaloir contre l'amortissement est celui-ci : L'Etat ne doit recourir à l'emprunt qu'en vue de dépenses extraordinaires, dont la charge doit retomber sur les générations futures qui en retirent quelque utilité. On peut donc se demander si le législateur a le droit d'imposer aux contribuables un sacrifice pour réduire des charges qui devraient peser également sur leurs descendants. Cet argument est assez délicat à réfuter directement. (2)

Mais une considération nous paraît légitimer l'amortissement d'une manière amplement suffisante : une dette qui croît sans cesse est un danger pour un Etat. Celui-ci doit donc faire tous ses

(1) Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des finances, 6^e édit., tome II, p. 434 sqq. Voir également l'article, « Amortissement (Léon Say) dans le dictionnaire des finances ».

(2) On pourrait cependant faire remarquer que la définition de l'emprunt sur laquelle se fonde cet argument est plus théorique que réelle : Le plus souvent un état emprunte lorsque ses ressources ordinaires sont insuffisantes et parfois en vue de dépenses temporaires. En outre les dépenses extraordinaires d'un état, présentent une utilité décroissante avec le temps : il est donc aussi légitime d'amortir un emprunt qu'un outillage industriel.

efforts pour arrêter cette progression et profiter pour cela des périodes de prospérité.

Nous ne nous arrêterons pas davantage à ces considérations théoriques et nous allons voir comment l'amortissement a fonctionné pendant la Restauration.

Ce fut une loi du 28 mai 1816, sous le ministère du comte Corvetto, qui institua la caisse d'amortissement, destinée à racheter des rentes au moyen de certaines ressources. (1).

Pendant les années suivantes, la caisse d'amortissement fonctionna bien ; mais les fonds publics ne tardèrent pas à monter et le 5 % atteignit le pair. Il sembla alors à M. de Villèle que la caisse d'amortissement devait cesser les remboursements, puisqu'elle payait ainsi les titres de rentes au-dessus de leur valeur. Ce raisonnement n'était pas très exact, car il ne distinguait pas les rentes selon leurs taux différents, or il est clair que de rembourser du 3 % à 75 fr. est, pour le Trésor une opération tout aussi onéreuse que de rem-

(1) Ces ressources devaient être, dans le projet, le revenu des postes évalué à 14 millions. La commission porta cette somme à 20 millions, le Trésor devant parfaire la différence. L'année suivante (1817), le comte Corvetto demanda que cette dotation fut portée à 40 millions ; la commission y ajouta les bois de l'Etat (renseignements empruntés à l'Histoire de la dette en France de M. Vührer).

bourser du 5 % à 125 fr. M. de Villèle désirait surtout, par cette mesure, se procurer des ressources qu'il destinait à l'indemnité des émigrés. Pour cette raison, l'opposition attaqua vivement son projet; elle lui reprochait également de vouloir, en abandonnant le 5 % à lui-même, pousser les porteurs de cette valeur à accepter une réduction d'intérêt et en même temps soutenir le 3 % de création récente, destiné aux émigrés.

Nous verrons plus en détail la loi sur l'amortissement lorsque nous étudierons le deuxième projet de loi sur la conversion, dans lequel l'amortissement des fonds fut compris (Voir page 80.)

4. — *Le premier projet de loi sur la conversion des rentes.*

Le second mode de réduction de la dette, la conversion, va nous arrêter plus longtemps. On sait en quoi consiste cette opération financière : l'Etat offre à ses créanciers de leur rembourser leurs créances, à moins qu'ils n'acceptent une réduction d'intérêt. Il est clair que ceux-ci ne choisissent la seconde alternative que si l'état du marché ne leur permet pas de trouver pour leurs

capitaux un emploi également sûr et plus rémunérateur.

M. de Villèle trouvait que les emprunts de l'Etat français avaient été contractés à un taux trop élevé. Il se proposa donc de réduire celui-ci par une conversion, et après avoir consulté divers banquiers, entre autres MM. Jacques Laffite, Rothschild, Sartoris et Baring (1), il déposa, le 5 avril 1824, un projet de loi ainsi conçu :

« Le Ministre des Finances est autorisé à substituer des rentes 3 % à celles déjà créées par l'Etat à 5 %, soit par échange des 5 % contre des 3 %, soit par remboursement des 5 % au moyen de la négociation des 3 %.

L'opération ne peut être faite qu'autant :

1° Qu'elle conservera aux porteurs des 5 % la faculté d'opter entre le remboursement du capital nominal et la conversion en 3 % au taux de 75 francs.

2° Qu'elle présentera, comme résultat définitif, une diminution d'un cinquième sur la rente convertie ou remboursée.

3° Que le Trésor entrera en jouissance de cette diminution d'intérêt à partir du 1^{er} juillet 1826 au plus tard. »

Le commentaire de ce projet de loi se trouve,

(1) Baron de Nervo, *op. cit.*, II, p. 218.

mieux encore que dans l'exposé des motifs, dans un article du *Moniteur* en date du 26 mars, qui a été très certainement inspiré, sinon rédigé, par le Ministre lui-même. Voici quels sont les principaux arguments qu'il fait valoir en faveur de la conversion :

Lorsque le cours des rentes dépasse le pair, cela constitue un emprunt à un taux trop élevé, et l'Administration doit s'efforcer de le diminuer, dans l'intérêt des contribuables. En outre, dans de pareilles conditions, l'amortissement ne peut plus fonctionner, ou bien il devient trop onéreux. Deux procédés s'offrent alors pour diminuer l'intérêt : le premier, c'est de supprimer l'amortissement, mais cela présente des inconvénients multiples ; le second consiste à rembourser la rente, ou, ce qui est la même chose, à la convertir.

L'avantage de cette opération est clair : la France paie annuellement 197 millions pour le service de la dette ; sur cette somme, 87 millions qui appartiennent à des établissements publics, ne seront pas convertis ; la conversion portera donc sur 140 millions et réalisera une économie annuelle de 28 millions.

On peut, il est vrai, adresser une critique à cette opération et prétendre qu'elle n'est pas légale. Pour réduire à néant une telle objection, il suffit de lui opposer l'article 1911 du Code civil, ainsi

conçu : « La rente constituée en perpétuel, est essentiellement rachetable. »

Ainsi la conversion est légale ; elle est, en outre, parfaitement équitable, car il n'est pas juste de faire payer aux contribuables un certain intérêt pour la dette publique, alors que l'Etat pourrait emprunter dans de meilleures conditions.

On objecte encore, il est vrai, que les créanciers dont les titres sont antérieurs à la Révolution, et qui ont déjà subi la banqueroute des deux tiers, devraient tout au moins être assurés, que le tiers de leurs créances qui a été consolidé, ne subira aucune réduction nouvelle. Mais il convient de remarquer que ces dettes sont aujourd'hui confondues avec les autres, et, du reste, le dommage qu'ont éprouvé les porteurs de certaines créances, est le même que celui qu'ont subi tous les particuliers par suite de la dépréciation des assignats.

Arrivons maintenant aux moyens qui seront employés pour réaliser la conversion. Il est évident que l'Etat n'a pas l'argent nécessaire au remboursement, mais il peut l'emprunter à un taux inférieur à 5. Il est donc plus simple de rénover les titres et que les anciens rentiers acceptent la conversion. Mais, dira-t-on, cette conversion ne sera-t-elle pas suivie d'autres ? Non, et voici les mesures prises pour donner aux rentiers une garantie à ce sujet : l'Etat, au lieu de convertir en

4 %₀, convertit en 3, mais au taux de 75 fr., ce qui est la même chose. Seulement, s'il désirait faire une nouvelle conversion, il serait obligé de payer un capital supérieur d'un quart à celui qu'il a reçu et en outre, il devrait pouvoir contracter un emprunt à un taux inférieur à 3 %₀, ce qui sera impossible, pendant longtemps du moins.

Aussitôt après que ce projet de loi fut connu, une agitation assez vive se manifesta dans le public des petits rentiers, qui redoutaient fort une diminution de leurs revenus. Aussi le rapporteur, M. Masson, acheva-t-il son travail le plus rapidement possible : à la séance du 16 avril, il déposa son rapport. Nous ne l'étudierons pas en détail, car, concluant à l'adoption du projet sans amendement, il reproduit, à peu de chose près, les arguments de M. de Villèle, que nous venons d'analyser. Nous nous contenterons donc d'énumérer les diverses parties de son rapport, en résumant sommairement celles qui présentent quelque innovation.

Après avoir examiné la question de droit et la situation des créanciers antérieurs à la Révolution, il se demande si l'on ne devrait pas excepter de la conversion les petits rentiers. Il se prononce pour la négative, surtout par suite de raisons pratiques : d'abord, il serait fort difficile de fixer un minimum ; ensuite, les gros rentiers pourraient

facilement échapper à la conversion en fractionnant leurs rentes.

A propos du reproche que l'on pourrait adresser à la conversion, d'augmenter le capital de la dette, M. Masson fait observer que c'est toujours la rente et non le capital, que la caisse d'amortissement rachète. Il est indifférent pour elle de payer 75.000 fr. pour diminuer de 3.000 fr. les charges budgétaires, ou de payer 100.000 fr. pour les diminuer de 4.000 fr., alors même que dans les deux cas l'opération diminuera de 100.000 fr. le capital de la dette.

Le rapporteur ne critique le projet ministériel que sur un seul point : les frais de l'opération. M. de Villèle, en effet, afin de ne pas assumer pour l'Etat les risques d'un remboursement éventuel que les rentiers étaient en droit de réclamer, s'en était déchargé sur une Compagnie de banquiers et avait accordé à ceux-ci, par traité spécial, pour prix de leurs services, tous les bénéfices de l'opération jusqu'au 1^{er} janvier 1826. Or, M. Masson se plaint que les clauses de ce traité ayant été tenues secrètes par le ministre, il lui soit impossible de juger si ces conditions ne sont pas trop onéreuses pour le Trésor.

Aussitôt après lecture du rapport, la discussion fut renvoyée à huitaine, et elle commença le 24 avril.

Les adversaires du projet développèrent les différents arguments que l'on pouvait faire valoir contre la conversion et qui avaient été, en quelque sorte, réfutés d'avance par le Ministre et par le Rapporteur : illégalité et inopportunité de la mesure, augmentation du capital de la dette, frais excessifs de l'opération financière. M. Casimir Perier demanda au Ministre la communication du traité qu'il avait passé avec les banquiers ; celui-ci refusa. Du reste, dans toute la discussion, perça cette idée, exacte d'ailleurs, que le but de la conversion était de fournir au Gouvernement des ressources pour le paiement de l'indemnité des émigrés. On examina moins la mesure au point de vue financier qu'au point de vue politique, et on se préoccupa surtout de ses conséquences.

Lors du vote des articles, divers amendements furent proposés. Le plus important fut celui de M. Leroy. Ce député proposait de substituer des rentes 4 % au 5 %, en laissant au porteur l'option entre le remboursement et la réduction de l'intérêt. En outre il demandait que la conversion fut échelonnée par dixièmes, d'année en année à partir de 1825. Enfin il réclamait l'exemption pour les petits rentiers ayant moins de 1.000 fr. de rente. Cet amendement fut rejeté, et, dans son ouvrage sur les finances de la Restauration, M. de Nervo le déplore. Nous ne sommes pas de son

avis. Sans doute les petits rentiers forment une classe importante de la population, et non la moins digne d'intérêt, mais on conçoit difficilement qu'un Etat, en faisant une opération sur ses rentes, distingue deux catégories de citoyens. En outre, bien qu'une telle exemption pût être expliquée par des considérations humanitaires, les raisons pratiques, qui l'avaient fait rejeter par M. Masson, ont beaucoup de force.

La loi fut adoptée par 238 voix contre 145. M. de Girardin s'écria : « J'en appelle à la Chambre des pairs. » Celle-ci, en effet, par sa composition, était favorable aux petits rentiers, et plutôt que de faire une loi hybride, difficile à appliquer, elle devait rejeter le projet dans son ensemble.

Ce fut le duc de Lévis qui fut chargé du rapport à la Chambre des pairs ; sans repousser nettement le projet, il le défendit avec beaucoup moins d'énergie que M. Masson. « Le sens général du rapport, qui cependant concluait à l'adoption, laissait toutefois entrevoir que tous les membres de la Commission avaient été loin d'être d'un complet accord » (1).

Le rapporteur exprimait en outre assez claire-

(1) Baron de Nervo, *op. cit.*, tome II, p. 286.

ment son regret que les petits rentiers eussent été compris dans la mesure.

La discussion à la Chambre des pairs présenta un caractère tout autre qu'à la Chambre des députés. Ce ne fut plus un tournoi oratoire dans lequel on discutait moins la mesure elle-même que ses conséquences politiques; ce fut, au contraire, une discussion financière à laquelle prirent part des orateurs d'une compétence indiscutable.

Le premier de ceux-ci fut le comte Roy, ancien ministre des finances et adversaire de M. de Villèle. Tout en admettant sans difficulté le point de droit, il critiqua l'équité de la mesure, prétendant que l'intérêt réel était alors, non pas 4 %, comme l'affirmait M. de Villèle, mais bien 5 %. On conçoit aisément la portée d'une telle objection : nous avons vu en effet que la conversion n'était possible que lorsqu'un Etat pouvait trouver à emprunter au-dessous du taux des titres qu'il se proposait de convertir, si donc le taux ordinaire de l'intérêt était 5, l'opération ne pourrait réussir. M. Roy critiqua également le mode de remboursement en une seule année; enfin il plaida la cause des petits rentiers.

Après lui, M. Mollien monta à la tribune et il fit remarquer à la Chambre qu'une forte proportion des rentes se trouvait classée parmi les rentiers de la ville de Paris. Convertir la rente, c'était

donc frapper plus particulièrement Paris, la Ville-Lumière, entraver la civilisation, etc. . .

Enfin M. Pasquier exposa les conditions auxquelles, selon lui, une conversion était équitable. Ces conditions sont au nombre de trois :

1° La rente doit être au taux auquel on veut la réduire ; or cette première condition n'était pas réalisée.

2° L'intérêt doit être celui des transactions habituelles ; or l'affirmation de M. de Villèle, qui fixait à 4 % le taux moyen de l'intérêt, était pour le moins contestable.

3° Le remboursement doit être matériellement possible, — on sait qu'il ne l'était pas.

L'autorité, qui s'attachait aux noms des trois financiers dont nous venons d'exposer les arguments, avait complètement discrédité le projet du Gouvernement. Mais ce qui acheva d'entraîner l'Assemblée, ce fut l'intervention de l'archevêque de Paris, Mgr de Quélen. Celui-ci était tout particulièrement qualifié pour prendre la défense des humbles au nom de la religion. Il dépeignit la situation précaire des petits rentiers, montra le trouble qu'apporterait dans les ménages la moindre diminution d'intérêts. La Chambre des pairs était convaincue : elle repoussa la loi (1) (2).

(1) Il est assez curieux de rechercher dans les Mémoires de M. de Villèle son appréciation sur les divers orateurs qui se

M. de Villèle ne se laissa pas décourager par cet échec. Une de ses principales qualités était la persévérance et il devait, l'année suivante, pré-

succéder à la tribune. « Le premier des orateurs, dit-il, qui parla contre la loi fut M. Roy... il estimait que la libre discussion de ce projet n'était pas de nature à influencer sur la durée d'une administration, au système de laquelle il ne se rattachait par aucun lien nécessaire. Ce préambule décelait une préoccupation qu'il avait cependant pour but de dissimuler. Était-il naturel de songer de si bonne heure à l'effet que produirait sur l'existence du ministère le rejet d'une mesure qui touchait à de si grands intérêts ? C'est ainsi que la passion se trahit par les précautions mêmes qu'elle prend pour se déguiser. M. Roy était fort riche, et, comme c'est l'ordinaire, n'en attachait que plus de prix aux biens de la fortune ; possesseur de 500,000 fr de rente en inscriptions sur le Grand-Livre, il comptait que ce serait 100,000 fr. de rente que la loi lui enlèverait. »

A propos de M. Mollien : « Son langage est modéré et insinuant ; il semble disposé à soutenir le projet, mais il passe rapidement à l'exposition des idées qui lui sont propres.... M. Pasquier succéda à M. Mollien et ne cessa pendant trois heures de diriger contre le projet les attaques les plus passionnées et les plus perfides. » (Mémoires du comte de Villèle, tome V, p. 24.)

(2) M. de Chateaubriant s'était montré assez nettement hostile à la loi, présentée cependant par le cabinet dont il faisait partie. Le roi le révoqua, et M. de Villèle lui transmit l'ordonnance dans des termes fort secs. Il se défend dans ses Mémoires d'avoir provoqué cette révocation. « Le roi, dit-il, me fit appeler... et me dit : « Villèle, Chateaubriant nous a trahis, je ne veux pas le voir ici à ma réception. » Il me fait dresser aussitôt l'ordonnance sur son propre bureau... et la signe. » (Mémoires, tome V, p. 40.)

senter un nouveau projet de loi sur la conversion des rentes, en même temps que la loi sur l'indemnité des émigrés.

Cette conversion des rentes tenait cependant fort à cœur à M. de Villèle, et plus tard il écrivit dans ses Mémoires, en parlant du vote de la Chambre des pairs : « Ce vote funeste a, depuis vingt et un ans qu'il a été émis, coûté aux contribuables de France 840,000,000 fr. de sacrifices injustes ; il a valu au pays l'atténuation de son crédit, la dilapidation en vaines prodigalités de son fonds d'amortissement, destiné au rachat et à l'anéantissement de sa dette. Il lui a imposé, en souvenir de la faute commise à cette époque, l'existence d'un fonds public pour lequel la France paie 5 % d'intérêt, tandis que son cours dépassant 120 fr. ne lui fait produire que 4 % pour ceux qui en achètent : résultat monstrueux qu'il est impossible de faire cesser par voie de rachat. (1). » Nous croyons, pour notre part, que si la conversion est une mesure excellente en soi, le projet de M. de Villèle était prématuré. Il ne faut pas que la majorité des rentiers préfère le remboursement à la conversion, et c'est ce qui serait probablement arrivé, car il est à présumer que M. Roy ne se trompait pas, quand il préten-

(1) Mémoires, tome V, p. 37.

daît que le taux moyen de l'intérêt était voisin de 5 °/°. Ce dernier craignait également que la conversion ne portât une sérieuse atteinte au crédit de l'Etat. « Il semble aussi, écrivait-il à M. de Villèle, que le crédit est encore bien nouveau; qu'il n'est peut-être pas encore assez robuste pour une aussi forte secousse... que son élévation peut tenir en partie à quelques causes qui ne soient pas permanentes, et qui pourraient cesser d'avoir toute leur influence avant que l'opération ne fût consommée. »

Quant à l'exemption des petits rentiers, nous croyons qu'elle était impossible et qu'il n'y avait d'autre manière d'épargner ceux-ci que de rejeter le projet tout entier. Un Etat peut, dans l'assiette des impôts, établir des tarifs qui font payer proportionnellement moins aux pauvres qu'aux riches, cela est légitime; mais il ne peut pas, lorsqu'il contracte un emprunt, tenir compte de la fortune de ses créanciers pour leur faire des conditions différentes. Or une conversion consiste, en somme, à remplacer un emprunt par un autre, et elle doit forcément frapper tous les porteurs d'un même titre.

§ 5. — *L'indemnité des émigrés.*

La présentation d'un projet de loi sur l'indem-

nité des émigrés et sur la conversion des rentes fut annoncée par Charles X, à la séance royale d'ouverture de la session, le 22 décembre 1824 : Le roi, mon frère, dit-il, trouvait une grande consolation à préparer les moyens de fermer les plaies de la Révolution. Le moment est venu d'exécuter les sages desseins qu'il a conçus. La situation de nos finances permettra d'accomplir ce grand acte de justice et de politique sans augmenter les impôts (1). »

Le 3 janvier 1825, M. de Villèle déposa à la Chambre trois projets de loi :

Loi sur la liste civile ;

Loi sur l'indemnité des émigrés ;

Loi sur l'amortissement.

Le premier, qui fut voté tout d'abord, ne nous arrêtera pas : la liste civile fut fixée à 24 millions, les dotations de la famille royale à 7. Nous étudierons, au contraire, en détail la loi sur l'indemnité des émigrés.

Le commissaire du gouvernement, chargé du rapport, fut M. de Martignac. Celui-ci commença par exposer brièvement le but de la loi : indemniser en argent les émigrés dont les biens avaient été confisqués à l'époque de la Révolution et auxquels on ne pouvait songer à les rendre en

(1) *Moniteur*, 23 décembre 1824.

nature, la Charte ayant consacré le principe de l'inviolabilité de la propriété.

La première difficulté qui se présentait était l'évaluation des biens confisqués. On ne pouvait, en effet, se servir des impositions qui étaient fort inégales selon les régions. Il eut été également mauvais de recourir à l'expertise, qui mettant en présence les anciens propriétaires et les nouveaux, n'eût pas manqué de réveiller des haines qui s'étaient peu à peu apaisées. En outre, il fallait pouvoir faire l'évaluation avant le vote de la loi afin de renseigner les Chambres. Voici donc à quels procédés on avait eu recours :

On avait cherché à déterminer le revenu des biens en 1790. Cette base était tout indiquée, car une loi du 12 prairial an III l'avait adoptée pour les évaluations des ventes futures. On n'avait donc eu, pour les ventes postérieures à cette date, qu'à relever les chiffres portés aux procès-verbaux. On avait ainsi trouvé un revenu de 34 millions 520.380 fr. 78, ce qui représentait, à 5 %, un capital de 692.507.605 fr. 80. Quant aux ventes antérieures au 12 prairial an III, on ne pouvait leur appliquer le même procédé, car les procès-verbaux de ces ventes contenaient l'estimation du revenu actuel, au cours du jour et non du revenu de 1790. Il avait donc fallu faire subir à ces

chiffres une correction, obtenue au moyen d'une échelle de dépréciation (1).

Sur le chiffre total de l'indemnité ainsi calculée, des déductions devaient être faites pour les raisons suivantes : En vertu d'une loi de floréal an III, tout père d'un émigré devait remettre à l'Etat la part successorale de ce dernier ; mais il avait le droit de la racheter, et ces rachats avaient été fréquents. Beaucoup d'émigrés étaient également rentrés en possession de leurs biens. Les uns et les autres ne devaient avoir droit qu'à la somme effectivement déboursée, à condition toutefois qu'elle fût inférieure à celle déterminée par l'évaluation. En outre, des avances faites à certains émigrés sous forme de secours accordés à leurs femmes, ou de gages payés à leurs domestiques, et se montant à 77 millions, devaient être déduites.

Le compte total de l'indemnité à payer s'établissait donc, en capital, de la façon suivante :

Biens dont le revenu a été évalué et la valeur

(1) On employa successivement deux échelles de dépréciation. La première, dite échelle de trésorerie, portait une dépréciation moyenne pour toute la France. Les résultats ainsi obtenus n'ayant pas paru suffisamment précis, on refit le même travail en prenant des échelles différentes selon les départements, et la somme totale ainsi calculée fut inférieure d'un quart à celle qu'avait donnée l'échelle de trésorerie.

formée par multiplication de
ce revenu 692.407.616 80

Biens dont le valeur est
déterminée par le prix d'ad-
judication réduit sur l'échelle
des départements..... 505.352.992 16

Le total était donc de.... 1.297.760.607 96
mais en tenant compte des déductions, il se ré-
duisait à 987.819.962 fr. 66.

On conçoit qu'il ne pouvait être question de
payer une pareille somme en capital. On devait
donc l'acquitter en rente 3 %, et afin de ne pas
ébranler le crédit public, dans l'intérêt même des
indemnisés, répartir l'émission de ces nouveaux
titres sur une période de cinq années.

Il restait à déterminer les personnes qui auraient
droit à l'indemnité : ce seraient les émigrés et
leurs descendants en ligne directe ou collatérale,
ainsi que les déportés ou les condamnés dont les
biens avaient été confisqués.

Le mode de liquidation était réglé de la ma-
nière suivante : Les anciens propriétaires ou leurs
ayants-cause devaient se pourvoir devant le
préfet, en faisant valoir leurs titres; ensuite le
directeur des domaines dresserait le bordereau
des indemnités qui serait transmis au ministre
des finances. Celui-ci de son côté aurait fait établir
le compte du passif de chaque émigré et trans-

mettrait ces renseignements à une commission spéciale chargée de la liquidation. Cette commission ne devait, du reste, pas trancher les questions litigieuses, mais en cas de réclamations ou de titres insuffisants, renvoyer les parties devant les tribunaux judiciaires. Enfin un dernier recours devait être ouvert, soit aux réclamants, soit au ministère public, devant le roi en son Conseil d'Etat.

Une disposition spéciale du projet de loi visait les biens qui avaient été remis aux hospices à titre provisoire : ils pouvaient être revendiqués par leurs anciens propriétaires, à condition que ceux-ci fissent abandon aux hospices de leurs inscriptions de rente.

Enfin il convenait de fixer certains délais, passés lesquels les réclamations ne seraient plus admises ; ils étaient de : un an pour les habitants du royaume, dix-huit mois pour les personnes habitant dans les autres Etats de l'Europe, deux ans pour celles habitant hors d'Europe (1).

Aussitôt après que M. de Martignac eut achevé la lecture du projet de loi, M. de Villèle prit la parole pour exposer à la Chambre les mesures financières par lesquelles il comptait régler l'indemnité sans affecter le crédit.

(1) Ce rapport se trouve dans le *Moniteur* du 4 janvier.

Deux procédés se présentaient tout d'abord à l'esprit : le premier consistait à prendre à la caisse d'amortissement les sommes nécessaires pour le service des nouvelles rentes : il aurait eu l'inconvénient d'entraîner une baisse des cours et de priver le pays des bienfaits de l'amortissement. Un second procédé était de faire supporter aux fonds généraux de l'Etat l'intérêt de ces rentes : c'était trop sacrifier le présent à un avenir éloigné. Le système mixte auquel M. de Villèle s'était arrêté consistait à faire supporter les charges de l'indemnité, en partie aux fonds généraux et en partie à l'amortissement. L'article 1^{er} du projet était ainsi conçu : « Les rentes acquises par la caisse d'amortissement depuis son établissement jusqu'au 22 juin 1826 ne pourront être annulées ni distraites de leur affectation au rachat de la dette publique avant le 20 juin 1830. » On laissait ainsi à la caisse d'amortissement toutes ses ressources qui s'élevaient à 77 millions et demi et lui permettaient de racheter annuellement la moitié des 6 millions de rentes émises. Ces rachats, du reste, devaient être entièrement à la charge de l'amortissement : « Les rentes rachetées par la Caisse du 22 juin 1825 au 22 juin 1830 sont rayées du grand livre de la dette publique au fur et à mesure de leur rachat et annulées au profit de l'Etat, ainsi que les coupons d'intérêt qui y

seront attachés au moment où elles seront acquises » (art. 2.)

L'article 3 prévoyait le cas où les rentes seraient au-dessus du pair et en interdisait le rachat, dans ces conditions, par la Caisse d'amortissement.

Enfin, M. de Villèle ne manquait pas de reprendre, dans l'article 4, son projet de conversion en le modifiant : « Les propriétaires d'inscriptions de rente 5 % sur l'Etat auront, à dater du jour de la publication de la présente loi jusqu'au 22 juin 1825, la faculté d'en requérir, du ministre des finances, la conversion en inscriptions de rentes 3 % au taux de 75 fr., et à dater du même jour de la publication de la loi jusqu'au 22 septembre 1825, la faculté de requérir cette conversion en 4 1/2 % au pair, avec garantie contre le remboursement jusqu'au 22 septembre 1835. » On voit qu'une telle conversion se distinguait de la conversion ordinaire, en ce qu'elle était facultative, donnant aux rentiers le choix entre les trois solutions suivantes :

1° Conserver leurs titres à 5 % s'ils tenaient plus à avoir un intérêt élevé qu'à augmenter le capital ou à se garantir contre le remboursement.

2° Convertir en 4 1/2 % ce qui, avec une faible diminution de revenus les garantissait pour dix ans contre le remboursement.

3° Convertir en 3 % au taux de 75 fr., ce qui diminuait leur revenu mais augmentait le capital.

Les bénéfices que le Trésor retirerait de cette conversion devaient être affectés à la réduction des centimes additionnels aux contributions directes.

Cet article 4 du projet de M. de Villèle visant la conversion facultative des rentes, était en quelque sorte le complément nécessaire de la loi sur l'indemnité. Puisqu'on payait celle-ci en rentes à 3 %, on voulait éviter de remettre aux émigrés un titre déprécié et la meilleure manière de le soutenir était de supprimer les titres dont l'intérêt était plus élevé.

A la fin de son discours, M. de Villèle résumait ainsi les conséquences financières des projets qu'il présentait : « Tel est le plan financier au moyen duquel nous avons pensé que vous pourriez accomplir la grande mesure politique qui doit honorer à jamais cette session, en consolidant, au lieu de l'atténuer, le puissant levier de force et de crédit que vous offre, dans son état actuel, la Caisse d'amortissement, en rachetant, à mesure que vous les émettriez la moitié des rentes créées pour l'indemnité, en assurant à ces valeurs, dans les mains de ceux qui auraient la confiance et la faculté de les conserver, une hausse

assez probable, pour atténuer la perte qu'ils éprouveraient si elles fussent restées longtemps à un taux éloigné du prix nominal pour lequel elles leur sont données, en redonnant de l'activité et du prix par la faculté de les convertir à des valeurs parvenues à leur apogée, n'offrant plus pour les propriétaires que des chances de perte et pour l'Etat qu'un obstacle invincible au développement de son crédit; enfin, en conciliant, avec tous ces avantages, celui d'offrir aux contribuables l'espoir fondé d'une diminution dans la partie de leurs charges la plus dure à supporter » (1).

Le rapport fut présenté à la Chambre par M. Pardessus le 12 février. Celui-ci, après avoir admis, sans difficulté, le principe de l'indemnité, proposa, au nom de la commission un amendement à l'article 1. Il fallait disait-il, que la France fut renseignée exactement sur la portée du sacrifice qu'elle s'imposait; il demandait donc que l'indemnité, au lieu d'être indéterminée, fut limitée à 30 millions de rentes, au capital d'un milliard.

L'article 2 avait été l'objet d'un examen approfondi de la part de la commission; M. Pardessus entra dans une longue dissertation sur les divers

(1) *Moniteur*, 4 janvier 1825.

modes d'estimation des biens que l'on avait proposé de substituer à celui du projet et finit par conclure à l'adoption de celui-ci (1) en y ajoutant l'amendement suivant : « Lorsque le résultat des liquidation aura été connu, les sommes restées libres sur les 30 millions de rentes déterminés par l'article 1^{er} seront employées à réparer les inégalités qui auraient pu résulter des bases fixées par le présent article, suivant le mode qui sera réglé par une loi. »

Tels étaient les deux amendements principaux proposés par la commission; nous n'entrerons pas dans l'étude des autres qui étaient moins importants.

La discussion commença le 17 février et dura vingt-sept jours. Elle fut surtout politique; nous ne nous en occuperons pas à ce point de vue, nous bornant à résumer les arguments qui portaient sur les questions financières.

M. de Lézardière critiqua le mode d'évaluation

(1) Voici comment s'exprimait le rapporteur : « Dans une situation vraiment embarrassante pour votre justice, si vous n'avez à choisir qu'entre des bases défectueuses qui seraient votre ouvrage et des bases défectueuses empruntées à des époques qui constituent une de ces nécessités contre lesquelles échouent tous les efforts humains, la prudence permet-elle de prendre sur vous la responsabilité d'une inégalité dont vous seriez les auteurs ? »

(*Moniteur universel*, n^o du 13 février 1825.)

adopté; selon lui, il fallait recourir à des expertises et ne pas vouloir fuir les responsabilités pour les rejeter sur le passé : « L'arbitraire du passé, dit-il, c'est l'arbitraire des bourreaux ! »

M. de Labourdonnaye critiqua, non seulement le mode d'évaluation, mais le mode de liquidation.

M. Bacot de Romans demanda qu'on prit comme base d'évaluation la contribution foncière.

Enfin le général Foy prit la parole et dans un discours remarquable se plaignit de ce que l'on accordait aux émigrés autre chose que de simples secours.

A côté de ces amendements, il s'en présenta quelques autres qui ne pouvaient pas supporter un examen sérieux. Ainsi M. de Beaumont proposait de reprendre les biens aux propriétaires actuels en les indemnisant.

M. de Laurencin voulait faire payer par les propriétaires actuels la plus-value que leurs biens avait éprouvée. M. du Plessis-Grenedan demandait même que les biens *volés* fussent rendus sans aucune indemnité ! De telles propositions, en contradiction formelle avec les garanties de la Charte ne furent pas discutées.

Le 14 mars, la discussion générale fut terminée et l'on passa à l'examen des articles. La Chambre commença par repousser deux amen-

dements à l'article 1^{er}. L'un proposé par M. Breton, réduisait l'indemnité à 10 millions de rente 3 %; l'autre de M. Mestadier élevait ce chiffre à 15 millions. Au contraire l'amendement de la commission qui limitait à 30 millions de rente le total de l'indemnité fut adopté.

La question des évaluations devait susciter de nombreux amendements; ainsi M. de Lézardière, que nous avons déjà vu intervenir à ce sujet dans la discussion générale, proposa vainement de les faire faire par des commissions départementales. Le seul amendement adopté fut celui de M. de Lastours qui proposa que l'on fit le calcul du capital en multipliant le revenu par 18 (au lieu de 20) pour les ventes postérieures à l'an III, et cela afin d'atténuer les inégalités entre les deux catégories de biens.

M. du Hays demanda ensuite que les rentes des propriétaires de la première catégorie fussent émises au pair et celles des propriétaires de la seconde à 75 francs : la Chambre repoussa cette proposition.

L'amendement de la commission qui instituait le fonds commun fut adopté.

Afin de remédier rapidement aux plus grandes infortunes on décida de dispenser des délais les rentes inférieures à 250 francs.

Un autre amendement, proposé par la Com-

mission fit partir le droit à l'indemnité du jour du décès du propriétaire et non, comme l'avait fait le projet, du jour de la promulgation de la loi. On décida même que les légataires ou donataires d'un émigré seraient admis à faire valoir leurs droits à l'indemnité.

Le titre V du projet supprimait les déchéances qui avaient pu atteindre les créanciers des émigrés, du moins quant au capital de leurs créances. Un amendement disposa qu'ils pourraient être payés en rentes à 3 ‰.

L'ensemble de la loi fut adopté par 259 voix contre 124, le 24 mars 1825.

Dès le lendemain, M. de Villèle porta la loi à la Chambre des pairs et le rapport fut présenté par M. Portalis, le 8 avril.

M. Portalis admet le principe de la loi et les mesures proposées, mais il demande trois amendements :

1^o Rédiger ainsi l'article 1^{er} « Trente millions de rente au capital d'un milliard sont affectés à l'indemnité *due par l'Etat*. »

L'addition des mots « due par l'Etat » était destinée à éviter toute fausse interprétation et à consacrer le principe de l'inviolabilité de la propriété.

2^o Un amendement à l'article 23 reconnaît le droit à l'indemnité aux enfants d'une française,

veuve ou fille d'un émigré, qui aurait épousé un étranger, pourvu que le mariage fut antérieur à la Restauration.

3° Enfin il demande un article 24 additionnel ainsi conçu : « Aucune disposition de la présente loi ne peut préjudicier aux droits acquis avant la publication de la Charte. »

Lors de la discussion il y eut une opposition politique dirigée par le duc de Broglie et une opposition financière dans laquelle se firent surtout remarquer MM. Roy, Mollien et Pasquier.

Chateaubriant, qui était devenu un des ennemis les plus acharnés de M. de Villèle, fit d'abord observer que le milliard offert aux émigrés se réduisait en fait dans de fortes proportions, les rentes 3 % ne devant pas être au pair de longtemps. Le ministre lui répondit que l'on n'avait jamais promis que l'indemnité serait intégrale.

Dans la discussion des articles, M. Roy proposa les modifications suivantes : Il voulait substituer au milliard en 3 %, 750 millions en 5 %, prétendant que par cette mesure les émigrés auraient un intérêt plus fort, tandis que l'état aurait avantage à réduire de 250 millions le capital de sa dette. Il répétait en outre que les fonds publics étaient alors au taux de 5 % et que par conséquent des rentes 3 % qui resteraient fort au dessous du pair, seraient impossibles à amortir ;

enfin il se plaignait que l'émission de rente 3 % ne fut qu'un moyen détourné d'arriver à la conversion. M. de Villèle lui répondit que le taux de 3 % avait été choisi parce que c'était à peu près ce que rapportait la propriété foncière, impôts déduits.

M. Mollien reprocha à la loi de donner un intérêt différent à des titres analogues : le 3 % des émigrés émis au pair rapportait réellement 3 " .., tandis que le 3 % qui résulterait de la conversion et serait émis au taux de 75 francs, rapporterait 4 " ..

M. de Villèle fit une réfutation générale des amendements, qui furent repoussés. Seuls ceux de la commission furent adoptés et renvoyés à la Chambre des députés.

La loi adoptée par 134 voix contre 92 fut promulguée le 28 avril 1825.

§ 6. — *Les moyens de payer l'indemnité des émigrés.*

Nous avons vu que M. de Villèle, en même temps qu'il présentait à la Chambre le projet de loi sur l'indemnité en présentait un autre dont le but était de lui procurer les ressources nécessaires à l'acquittement de celle-ci. Ce projet avait

été l'objet d'un rapport favorable de M. Huerne de Pommeuse, le 16 février, mais la discussion en avait été ajournée car il importait de voter d'abord la loi sur l'indemnité : elle commença aussitôt après.

Nous n'analyserons pas en détail cette discussion ; nous nous contenterons de rappeler les principaux arguments que nous avons déjà examinés à propos de la loi de l'année précédente sur la conversion.

On reprit tout d'abord contre la conversion l'argument tiré de ce que le taux de l'intérêt était 5 % et non pas 4. M. de Villèle avait prévu cette attaque et sa réponse fut simple : Puisque la conversion était *facultative*, si le taux de l'argent était réellement 5, les rentiers ne la demanderaient pas et conserveraient leurs titres.

On reprochait également à la loi d'augmenter le capital de la dette. M. de Villèle fit observer que les contribuables auraient à rembourser un capital plus élevé, mais qu'ils paieraient un intérêt moindre et qu'il suffirait, du reste, d'employer à l'amortissement la différence entre l'intérêt ancien et l'intérêt nouveau pour réduire rapidement le capital à son chiffre primitif (1).

(1) A l'appui de cette théorie, le duc de Lévis présentera plus tard, devant la Chambre des pairs, un calcul du célèbre mathématicien Laplace.

D'autres députés craignaient que la création des nouveaux titres à 75 francs destinés à hausser rapidement ne fût l'occasion d'agiotages et certains reprochèrent même au ministère d'avoir, de connivence avec les Compagnies de Banquiers, provoqué une hausse factice sur le 5 %. M. de Villèle leur répondit que si les nouveaux titres permettaient il est vrai le jeu à la hausse, les anciens permettaient également de spéculer sur la baisse.

En faveur de la loi on pouvait invoquer tout d'abord l'avantage qu'il y avait pour les contribuables à diminuer l'intérêt de la dette. En outre, une autre idée se faisait jour de plus en plus : c'est qu'en abaissant le taux de l'argent on développerait le crédit et que par là on encouragerait le commerce et l'industrie.

M. Boucher proposa un amendement à l'article 1^{er}, qui détachait du fonds de l'amortissement 37 millions et demi pour les affecter uniquement au rachat des rentes de l'indemnité. On lui fit observer qu'il ne fallait pas affaiblir l'amortissement qui allait se porter sur le 3 % créé par la conversion, car on comptait beaucoup sur l'action de l'amortissement pour mettre ce titre en faveur et décider les rentiers à l'accepter en échange de l'ancien 5 %.

L'article 2 passa sans discussion. Il n'en fut pas de même de l'article 3 qui, tout en interdisant le

rachat des titres au dessus du pair n'avait pas spécifié ceux sur lesquels devait porter l'amortissement. M. Humann voulait que ce fussent obligatoirement ceux dont l'intérêt était le plus élevé. M. de Villèle s'y opposa, car cette mesure aurait eu pour effet de soutenir le 5 % au détriment du 3 et du 4 1/2. M. Pavy fit alors adopter un amendement d'après lequel les rachats auraient lieu avec concurrence et publicité.

Les trois premiers articles étaient relatifs à l'amortissement; le quatrième à la conversion. Il fut adopté également après rejet de divers amendements : l'un de M. de Charencey demandait une conversion obligatoire à 4 1/2 %, un autre de M. Masson proposait la conversion en 3 % ou en 4 % au pair; enfin un troisième de M. Leroy aurait autorisé les rentiers à conserver les rentes non converties jusqu'à mutation ou décès. Une mesure d'ordre proposée par M. de Villèle fut seule adoptée et l'ensemble de la loi passa par 237 voix contre 119.

Ce succès à la Chambre des députés n'empêchait pas le ministère d'avoir à craindre l'hostilité de la Chambre des pairs, qui déjà avait repoussé la conversion. Le rapporteur fut, comme en 1824, le duc de Lévis, et à la tête de l'opposition se firent naturellement remarquer MM. Roy, Mollien, Pasquier, de Chateaubriant. Du reste peu

d'arguments nouveaux furent apportés à la discussion. M. Roy revint encore à la charge sur la question du taux de l'intérêt. M. Mollien, dans un amendement qui rappelait celui de M. Humann à la Chambre des députés, demanda que l'on déterminât les fonds sur lesquels porterait l'amortissement. L'amendement fut repoussé et l'ensemble de la loi voté par 134 voix contre 92. Elle fut promulguée le 1^{er} mai et complétée par des ordonnances royales.

Voici quels furent les résultats généraux de la conversion : (Nous les empruntons à l'ouvrage de M. de Nervo.)

« Les rentes 5 % présentées à la conversion s'élevèrent à 31,723 956 fr. dont 30,574 116 fr. furent convertis en 3 % et 1,149 840 fr. en 4 1/2. 131 millions restèrent à 5. L'ensemble des inscriptions au grand livre fut de 25.493 799 fr. et l'économie de 6,230 157 fr. qui servirent au dégrèvement des contributions. »

L'amortissement se porta uniquement sur le 3 %, mais ne produisit pas les résultats espérés ; on comptait sur les capitalistes anglais, or ceux-ci n'achetèrent presque pas le nouveau titre, ayant engagé de fortes sommes dans des affaires coloniales. Dans l'espace de six mois, le 3 % tomba à 60 fr. et le 5 à 90 ; il est vrai qu'un an et demi après, ces titres remontèrent à 75 et 104 fr.

Quant à l'indemnité des émigrés, improprement connue dans l'histoire sous le nom de « milliard des émigrés », elle n'atteignit, d'après M. de Nervo, que 26 millions de rente à 3 % représentant environ 860 millions de capital (1).

§ 7. — *L'Indemnité de Saint-Domingue.*

On sait qu'à la suite d'une révolution, une partie des habitants de Saint-Domingue avaient fondé la République d'Haïti, dépossédant de leurs terres ceux des colons qui avaient résisté au mouvement insurrectionnel. Charles X, comprenant qu'il ne parviendrait pas, par la force des armes à reconquérir cette colonie, se décida à reconnaître son indépendance, à condition toutefois que les anciens colons dépossédés seraient indemnisés par le Gouvernement haïtien.

Ce fut l'ordonnance royale du 17 avril 1825 qui reconnut l'indépendance d'Haïti et proclama en ces termes le principe de l'indemnité : « Les habitants actuels de la partie française de Saint-Domingue verseront à la Caisse des dépôts et consignations de France, en cinq termes égaux, d'année en année, la somme de 150 millions de francs destinés à dédommager les anciens colons

(1) M. de Nervo donne pour le capital le chiffre erroné de 625 millions.

qui réclameront une indemnité. » (Art. 2). Cette somme de 150 millions avait été d'abord calculée par une méthode analogue à celle que nous avons déjà exposée à propos de l'indemnité des émigrés et qui avait consisté à rechercher la valeur des biens en 1789. On avait ensuite, comme moyen de vérification calculé le montant des exploitations de ces populations en 1823 : il s'élevait à 30 millions, lesquels se réduisaient à 15 si l'on défalquait les frais divers. Or comme aux colonies, les propriétés produisaient le denier dix, cette somme correspondait bien à un capital de 150 millions. Enfin c'était également la somme que les colons réclamaient.

En 1826, la question de l'indemnité de Saint-Domingue fut portée devant les Chambres ; mais la discussion roula presque exclusivement sur le côté politique et peu sur les mesures financières. On discuta longuement le point de savoir si le roi avait le droit de faire un véritable traité, cédant une partie du territoire français, par simple ordonnance, mais le projet de loi relatif à la répartition de l'indemnité passa sans difficulté.

Cette loi commence par énoncer quelles sont les personnes qui seront admises à réclamer une indemnité : Ce sont « les propriétaires de biens fonds situés à Saint-Domingue, ainsi que les

héritiers, légataires, ou ayant-cause, » pourvu toutefois qu'ils ne possèdent plus aucune propriété. La mesure s'étendait même aux propriétaires qui n'étaient pas français, d'après les déclarations de M. Pardessus.

Les délais accordés aux réclamants étaient les mêmes que ceux qui avaient été accordés aux émigrés. (Voir page 68.)

Il restait ensuite, à fixer le mode de répartition de l'indemnité. La loi en chargeait une commission spéciale. Celle-ci était divisée en trois Chambres, et on pouvait faire appel des décisions de l'une d'elles devant les deux autres réunies.

L'article 8 déclarait que l'indemnité serait versée par cinquièmes, d'année en année.

Les colons touchèrent assez régulièrement leurs indemnités ; mais le Gouvernement haïtien ne tint pas ses engagements et ne paya que 29 millions 300,000 fr., soit environ un cinquième. En 1834, la France était encore créancière de 130 millions, les intérêts étant venus s'ajouter à la somme primitive. Enfin en 1838 on fit un compromis et on fixa le solde de l'indemnité à 60 millions, dont le Gouvernement haïtien devait se libérer par petits versements annuels à la Caisse des dépôts et consignations. (1).

(1) Les chiffres sont empruntés au Dictionnaire des finances, article indemnité.

§ 8. — *La Dette flottante.*

Il arrive parfois que les rentrées des impôts ne se produisent pas au fur et à mesure des besoins du Trésor pour le service des dépenses. Il serait déplorable cependant que les créanciers de l'Etat eussent à souffrir de cet état de choses : aussi le Ministre des finances doit-il aviser aux moyens de se procurer provisoirement des ressources. Ces ressources peuvent être également nécessitées par des dépenses imprévues ou par l'insuffisance des prévisions budgétaires de recettes ; elles constituent la Dette flottante (1).

Le Trésor se trouve en général avoir en comptes-courants des fonds appartenant à divers établissements publics, mais lorsque ceux-ci sont insuffisants il a recours à d'autres procédés. Sous l'administration de M. de Villèle, on eut recours aux avances des receveurs généraux et à l'émission des bons royaux.

AVANCES DES RECEVEURS GÉNÉRAUX. — Les rece-

(1) Voici la pittoresque définition que Léon Say donne de la Dette flottante : « La Dette flottante est la partie variable de la Dette publique ; tantôt elle s'élève, tantôt elle s'abaisse, comme une barque sur les flots : de là son nom. » Dictionnaire des finances : article Dette flottante.

veurs généraux étaient tenus de faire au Trésor l'avance du produit des impôts. Les sommes ainsi avancées par eux étaient portées en compte-courant et le Trésor payait aux receveurs un intérêt de 4°/o. Une telle organisation était défectueuse : elle consistait, en effet, à substituer le crédit des receveurs généraux au crédit de l'Etat ; aussi M. de Villèle supprima-t-il cette avance en 1826. On ne saurait cependant le louer de cette réforme, car elle lui permit de créer le Syndicat des receveurs généraux sur lequel nous reviendrons dans un chapitre ultérieur et qui était une institution déplorable.

BONS DU TRÉSOR. — Bien plus rationnel est le second procédé qui consiste, pour le Ministre des finances, à émettre des bons à échéances fixes, portant intérêt et dénommés bons royaux ou bons du Trésor. Ces bons sont achetés, soit par des particuliers, soit plutôt par des banquiers qui trouvent là un placement sûr et de courte durée pour des capitaux dont ils auront besoin plus tard, à échéances fixes.

Jusqu'en 1825 l'émission de ces bons ne fut pas réglementée ; aucune loi ne les avait reconnus. Le Ministre des finances, à cette époque, disposait d'un certain crédit en rentes ; lorsqu'il avait besoin d'argent, il émettait des bons royaux gagés sur ces rentes : la Banque de France, en vertu

de ses statuts, pouvait les lui négocier, puisqu'ils avaient une garantie.

En déposant le budget de 1825, M. de Villèle voulut donner à ces bons royaux la sanction législative, et l'article 6 du projet était ainsi conçu : « Le Ministre des finances est autorisé à créer, pour le service de la Trésorerie et des négociations avec la Banque de France, des bons royaux portant intérêt et payables à échéances fixes.

Les bons royaux en circulation ne pourront excéder 140 millions. Dans le cas où cette somme serait insuffisante pour les besoins du service, il y serait pourvu au moyen d'une émission supplémentaire, qui devra être autorisée par ordonnance du roi et dont il sera rendu compte à la plus prochaine session des Chambres. »

Le Ministre demandait donc simplement aux Chambres de reconnaître l'existence des bons royaux et en même temps de limiter son droit, quant à l'émission de ceux-ci. Chose étrange : cet article si sage, si modéré, ne passa qu'après une longue discussion.

M. Casimir Périer prétendit que cette mesure avait été déjà demandée en 1818 par le baron Louis et vivement combattue par M. de Villèle lui-même : « Aujourd'hui, dit-il, M. de Villèle vient demander le droit de battre monnaie par ordonnances ! » Le Ministre déclarait vouloir

remédier aux défauts de la législation antérieure en limitant l'émission ; mais il serait faux de croire qu'il eût auparavant le droit, au moyen des bons royaux, de dépasser les crédits ouverts. Accorder la réforme demandée, « ce serait mettre en quelque sorte la planche aux assignats entre les mains du Ministère. » Continuant sur ce thème, l'orateur évoquait les banqueroutes passées et les charges terribles que les contribuables auraient à supporter, si le Ministre abusait un jour des droits qu'on proposait de lui accorder.

M. de Villèle répondit qu'en 1818 la situation n'était pas la même et qu'il avait été alors question de substituer « à la conversion en rentes perpétuelles, des engagements exigibles à échéances fixes, » ce qui était, à son avis, un mauvais système. Aujourd'hui, au contraire, le Gouvernement ne demandait qu'à limiter des droits qui avaient été jusqu'alors illimités. En outre, on avait eu le tort d'assimiler l'émission des bons aux dépassements de crédits : la nécessité de crédits supplémentaires peut être plus ou moins grande, mais lorsqu'ils ont été accordés, le Ministre des finances est bien obligé d'acquitter la dépense, et il faut lui en donner les moyens.

M. Humann se rallia aux opinions émises par M. Casimir Périer et soutint qu'il n'y avait pas

plus lieu d'autoriser le Gouvernement à émettre des bons royaux que des titres de rentes.

M. de Bouville demanda que le crédit fut limité à 30 millions.

Enfin l'article 6, mis aux voix, fut adopté.

A la Chambre des pairs, ce même article 6 fut également critiqué.

Le comte Roy reconnaissait au Gouvernement le droit d'émettre des bons, soit en cas de retards dans la rentrée des impôts, soit même en vue de suppléer à l'insuffisance des prévisions budgétaires ; mais, dans ce dernier cas, l'article 152 de la loi de 1817 l'obligeait à faire sanctionner par une loi les dépenses ainsi faites. Que demandait donc le Ministre ? L'autorisation d'émettre des bons jusqu'à concurrence de 140 millions, et même au-delà, au moyen d'une simple autorisation royale : tout contrôle de la Chambre disparaissait ainsi. Enfin il reprochait à cette réforme d'introduire en France l'usage des bons de l'échiquier anglais. Ceux-ci étaient votés pour des dépenses publiques et allaient ensuite se fondre dans les fonds consolidés. Mais les conditions étaient différentes dans les deux pays : c'était, en effet, le Parlement anglais qui votait l'émission des bons de l'échiquier. Du reste, par ce procédé, l'Angleterre avait vu sa dette s'accroître jusqu'à 22 milliards, et elle y avait renoncé depuis 1822,

posant ce principe que le revenu devait être la mesure de la dépense. Pourquoi la France abandonnerait-elle ce principe qu'elle avait suivi jusqu'à présent ?

M. de Villèle déclara que l'article 6 n'avait d'autre but que d'opposer une limite à une faculté qui n'en avait point jusqu'alors, et il expliquait pourquoi le Gouvernement proposait ainsi de limiter ses droits : Auparavant, en effet, le Gouvernement conservait des rentes sur lesquelles il émettait des bons royaux ; mais ces rentes avaient été vendues et l'on pouvait, dès lors, se demander si la Banque de France consentirait des avances sur des bons non gagés, ses statuts semblant s'opposer à une telle opération. Le Gouvernement avait donc voulu donner aux bons royaux, en échange de cette garantie réelle, une garantie législative. M. Roy semblait regretter qu'on n'eût pas demandé aux Chambres un crédit en rentes. Mais, dans ce cas, la faculté laissée au Ministre eût été encore plus grande, puisqu'il aurait pu émettre des bons royaux gagés sur ces rentes, sans autorisation.

M. Roy demanda encore si la mesure devait être perpétuelle ou temporaire, et M. de Villèle lui ayant répondu qu'elle devait être votée chaque année, il déclara qu'il ne s'opposait plus à l'art. 6.

Dans les budgets des années suivantes, nous

trouvons un article intitulé « Moyens de trésorerie » et qui renouvelle l'autorisation d'émettre des bons royaux jusqu'à concurrence d'une certaine somme, laquelle est abaissée à 125 millions.

Aucun des abus que semblait craindre M. Casimir-Périer ne se produisit, et M. d'Audiffred nous rapporte que, pendant le ministère de Villèle, jamais la dette flottante ne s'éleva au-dessus de 167 millions.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE 1^{er}

LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

L'une des premières réformes financières de M. de Villèle, qu'il convient de signaler en passant, fut la suppression des douzièmes provisoires sous le régime desquels on vivait depuis 1815. Comprenant combien ce système était défectueux, il obtint des Chambres le vote des budgets de 1822 et 1823, dans la même année, à trois mois d'intervalle (1^{er} mai et 17 août 1822). Depuis lors, il présenta toujours les budgets à temps et les douzièmes provisoires ne reparurent plus jusqu'à la fin de la Restauration.

Ce fut dans la première année de son ministère que M. de Villèle accomplit également la grande réforme de la comptabilité publique en faisant

signer à Louis XVIII la célèbre ordonnance du 14 septembre 1822. Cette ordonnance est encore aujourd'hui la base de la comptabilité. la plupart de ses dispositions ayant été reproduites par le décret du 31 mai 1862. Elle mérite donc une place à part dans cette étude et nous nous proposons de l'analyser en détail. Mais auparavant, nous croyons devoir faire une courte digression pour mentionner un ouvrage sur la comptabilité publique, dont M. de Villèle s'est peut-être inspiré et qui est en tout cas fort intéressant, tant par les réformes qu'il propose que par la date de sa publication, au mois d'août 1822 (1).

L'auteur, M. Masson, étudie successivement les trois points suivants :

1° Comment les comptes de dépenses publiques doivent être tenus journellement dans les ministères ;

2° Sous quelle forme ils doivent être présentés annuellement aux Chambres ;

3° Par qui et comment ils doivent être justifiés, examinés et jugés.

Pour la tenue des comptes, il préconise les

(1) Masson. — De la comptabilité des dépenses publiques, in-16. Paris. Cellot 1822. La date de publication peut être déterminée avec exactitude, car le *Moniteur universel* annonce l'apparition de cet ouvrage dans son n° du 11 juillet ; il l'analyse sommairement dans le n° du 23.

écritures en parties doubles. Il demande ensuite que trois comptes distincts soient présentés au Parlement : dépenses faites, dépenses ordonnancées et dépenses payées. Cette division entraîne tout naturellement trois manières de juger les comptes : Les comptes de dépenses faites seront jugés par les Chambres, ceux des dépenses ordonnancées par une commission spéciale créée à cet effet, et ceux de dépenses payées par la Cour des comptes.

Cette distinction des comptes était, du reste, la conséquence d'une autre distinction, celle des crédits votés par dépenses et par paiements. M. Masson demandait, en effet, « que les dépenses d'une année et les paiement d'une année fussent pour les ministres l'objet d'une double demande de crédits et qu'ils ne confondissent plus, comme ils l'avaient jusqu'alors, deux choses aussi différentes. »

L'auteur justifiait son système d'une manière assez ingénieuse. Il prétendait qu'on avait le tort de confondre deux choses : le vote des services qui n'étaient pas susceptibles d'appréciations exactes et le vote des crédits sur le Trésor, lesquels pouvaient être parfaitement limités ; de la sorte les ministres avaient toute latitude pour faire des dépenses tant qu'il leur restait des sommes à ordonnancer. En outre, la confusion des comptes

présentait cet inconvénient que lorsque la Cour des comptes réclamait les pièces justificatives de dépenses ou les lui refusait sous prétexte qu'elle n'était pas juge des ordonnateurs.

Avec le système des trois comptes distincts, cette difficulté se réglait facilement : les pièces justificatives des dépenses faites devaient rester dans les ministères à la disposition des Chambres; celles des dépenses ordonnancées transmises à la commission spéciale, et celles des dépenses payées à la Cour des comptes.

M. Masson, après avoir examiné les inconvénients et les avantages des comptes par gestions ou par exercices⁽¹⁾ demande la clôture de ces derniers. « Cette clôture après vingt et un mois, par exemple, dit-il, n'offre pas, à ce qu'il paraît des obstacles bien difficiles à surmonter, puisque celui des ministres qui a le plus de dépenses, le ministre de la guerre, avait rendu son compte de

(1) Voici comment l'auteur définit la gestion et l'exercice : « Nous composons les périodes de dépenses publiques tantôt des dépenses qui ont été faites, et tantôt de celles qui ont été payées dans une année. Dans le premier cas, il en résulte un compte d'exercice et dans le second un compte de gestion annuelle. » (p. 268.) On ne peut pas présenter les comptes par année, puisque toutes les dépenses ne sont pas liquidées le 31 décembre; d'autre part, l'exercice, qui fait ressortir des restes non employés, entraîne plus facilement le ministre à des dépenses injustifiées.

l'exercice de 1820 le 10 octobre 1821. » Deux mois après, cette réforme devait être faite par l'ordonnance de M. de Villèle.

A la fin de son ouvrage, M. Masson résume les réformes qu'il propose en 17 paragraphes, dont voici les principaux :

1° Etablir dans chaque ministère une comptabilité centrale où seraient tenues des écritures en parties doubles.

2°, 3°, 4° (Tenue des écritures).

5° Conserver dans les ministères les pièces justificatives des dépenses créées.

8° Envoyer, de chaque ministère, et par trimestre un état des dépenses ordonnancées.

12° Rendre tous les manutenteurs, soit de deniers, soit de matières justiciables de la Cour des Comptes ; mais simplifier et accélérer les travaux de cette Cour en écartant son intervention, jusqu'ici illusoire, dans le compte des ordonnateurs.

14° Maintenir le principe général que tout administrateur peut compter par exercice, mais que tout manuteneur doit compter par année.

15° Clore irrévocablement l'exercice après vingt et un ou vingt-deux mois ; reporter au budget de l'exercice suivant, au moyen d'un crédit législatif la portion des dépenses faites qui n'aurait pas pu être ordonnancée avant la clôture.

16° Ouvrir aux ministres par la loi de finances deux crédits distincts, l'un pour limiter l'étendue des services à faire, l'autre pour fixer le montant des ordonnances à délivrer.

On voit par là, combien la publication de cet ouvrage était intéressante, au moment où tout le monde sentait la nécessité de réorganiser la comptabilité publique. Parmi les réformes que préconisait M. Masson, dont les unes étaient originales, les autres réclamées depuis longtemps (ainsi la clôture des exercices), un certain nombre furent sanctionnées par l'Ordonnance du 14 septembre.

Cette Ordonnance, à laquelle nous arrivons maintenant, était divisée en cinq titres :

TITRE I. — *Des Crédits.*

TITRE II. — *De l'Ordonnancement des Dépenses.*

TITRE III. — *Du Paiement des Dépenses.*

TITRE IV. — *Des Comptes.*

TITRE V. — *Des Comptabilités départementales et communales.*

Cette division sera celle que nous adopterons.

TITRE I. — DES CRÉDITS.

Le premier principe financier qui apparaît dans ce titre est relatif à la clôture des exercices; il

nécessite un court exposé historique de la législation antérieure (1).

Sous l'ancien régime, les exercices financiers avaient été considérés comme ayant une sorte de personnalité ce qui avait permis de nombreux abus, les créanciers d'un exercice n'étant payés qu'autant que cet exercice avait encore des ressources. Par contre, un exercice n'était jamais clos : aucune échéance particulière ne frappait les créanciers retardataires.

Au début de la Restauration, les abus cessèrent, mais on s'aperçut aussi des inconvénients qu'il y avait, à ne jamais pouvoir arrêter définitivement les comptes d'un exercice. En 1819, le baron Louis se plaignait de cette situation. En 1820 un député, M. Bignon, déposa une proposition ainsi conçue : « A l'avenir, le compte définitif des crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice par le budget de chaque année sera clos au 1^{er} septembre de l'année suivante. Ce compte qui présentera l'emploi et la situation des crédits pour

(1) Nous n'essaierons pas de donner une définition exacte de l'exercice. M. Stourm, au chapitre V de son ouvrage sur le Budget a longuement traité cette question. Nous nous bornerons ici à rappeler la définition — imparfaite d'ailleurs — du décret du 31 mai 1862 : « L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget » (Art. 4). Nous avons déjà cité la définition de Masson.

chaque ministère, sera distribué aux Chambres à l'ouverture de la session. » Le comte Roy, ministre des finances, prétendit que cette mesure aurait des inconvénients multiples, qu'elle « mêlerait les exercices, ne permettrait plus de suivre les faits propres à chacun et de vérifier si un ministre a dépassé ses droits. « C'était, disait-il encore, substituer les comptes par gestion aux comptes par exercice. » La proposition de M. Bignon ne fut même pas discutée et rejetée à une forte majorité (1). (Séance de la Chambre des députés du 18 avril 1820; *Moniteur* du 20).

Dès le début de l'année 1822, un avis inséré au *Moniteur* fit pressentir une réforme prochaine. Nous le citons intégralement car il expose assez clairement la nature des déchéances que la clôture d'un exercice entraîne pour les créanciers de l'Etat : « Le Ministre secrétaire d'Etat de la Guerre ayant pris toutes les mesures pour que le compte des dépenses de son département pour l'exercice 1821 fut établi dans le courant de juillet prochain, invite les personnes qui pourraient

(1) Il eût été assez intéressant de connaître l'avis de M. de Villèle sur cette proposition. Malheureusement les lettres qu'il envoyait régulièrement à sa famille et dans lesquelles il exprimait librement son opinion sur ses collègues, présentent une lacune pendant les mois d'avril et mai 1820 qui correspondent à un séjour de Madame de Villèle à Paris.

avoir des réclamations à former, pour des droits relatifs à cet exercice, à les produire dans le plus bref délai aux directions compétentes. Le Ministre prévient en même temps ceux des créanciers du Département de la Guerre qui négligeraient de se conformer à cet avis que les sommes dont le paiement ne serait pas réclamé assez tôt pour être compris dans le compte général de 1821 ne pourront plus être acquittées que sur un crédit spécial qu'il faudrait demander à cet effet aux Chambres et dont l'obtention entraînerait nécessairement des retards très préjudiciables aux intérêts des réclamants (1). »

Enfin, le principe de la clôture des exercices fut posé par l'Ordonnance de 1822, dans son article 1^{er} : « Les crédits ouverts par la loi annuelle des finances pour les dépenses de chaque exercice ne pourront être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice. Seront seules considérées comme appartenant à un exercice les dépenses faites dans l'année qui donne son nom à l'exercice » (2).

Cette article présentait deux lacunes : 1° Il ne statuait que sur les dépenses ; la clôture des comptes de recettes restant soumise à des déci-

(1) *Moniteur* du 19 janvier 1822, cité par M. Masson.

(2) Cet article est reproduit par l'art 6 du décret de 1862.

sions ministérielles. Une ordonnance du 31 mai 1838 (1) étendit la règle aux comptes de recettes.

2^o La clôture prévue par l'ordonnance n'était qu'une clôture d'écritures ; les droits des créanciers de l'Etat subsistaient tant qu'ils n'étaient pas frappés par la prescription ordinaire. Il s'ensuivait que pendant trente ans les ministres pouvaient ordonnancer sur un exercice clos. Ce fut une loi du 29 janvier 1831 qui fit cesser ces abus en créant, à l'égard des créanciers du trésor une déchéance spéciale dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour ceux domiciliés en Europe et de six ans pour les autres (2).

L'article 2 de l'ordonnance ordonne aux ministres de soumettre annuellement au roi un projet répartissant les fonds qui leur sont alloués par la loi de finances entre les divers chapitres de leurs ministères. Cette disposition existait déjà dans la loi du 25 mars 1817. (Art. 151). Elle nous oblige tout naturellement à dire quelques mots de la spécialité budgétaire à l'époque de la Restauration. Les Chambres avaient reconquis sous Louis XVIII le droit de voter le budget.

(1) L'article 6 du décret de 1862 s'applique également aux recettes.

(2) Articles 134 et 136 du décret de 1862.

autrement qu'en bloc ; mais ce droit ne s'étendait qu'à la répartition entre les ministères, le roi restant libre de régler les crédits des chapitres divers d'un même ministère. Dans de telles conditions, le contrôle du Parlement sur les finances publiques était fort imparfait, et le parti libéral demandait sans cesse que le vote s'appliquât aux chapitres ministériels.

En 1817 on avait proposé un article additionnel à la loi du 25 mars ainsi conçu : « L'obligation imposée aux ministres de se renfermer dans les limites du crédit total, s'appliquera désormais aux chapitres particuliers de ce même crédit. » La discussion de cet article fut ajournée et il n'en fut plus question. En 1822, Royer-Collard réclame encore la spécialité : « C'est, dit-il, moins une question de principes qu'une affaire de probité. La raison de l'impôt, c'est la dépense ; la raison de la dépense, ce sont les services. » M. de Villèle lui répondit que le Gouvernement s'efforcerait de lui donner satisfaction ; cependant dans l'ordonnance de 1822 rien n'est changé quant au vote des Chambres. Il est à présumer que M. de Villèle ne se souciait guère de diminuer les prérogatives du pouvoir royal. Cependant quelques années plus tard, une ordonnance qu'il contre-signa devait réaliser cette réforme.

L'article 2 ayant ainsi réglé la manière dont les

crédits devaient être répartis entre les services d'un même ministère, il s'agissait d'obliger les ministres à renfermer strictement leurs dépenses dans le cadre qui leur avait été tracé par le roi ; aussi l'article 5 ajoute t-il : « Les ministres renfermeront les dépenses de chaque service dans les limites de notre ordonnance annuelle de répartition... » Toutefois, des exceptions pourront apportées à ce principe dans des circonstances extraordinaires, mais alors les ministres devront faire connaître dans leur compte annuel « les motifs qui auront nécessité cette déviation. »

On pourrait reprocher à cette exception d'être formulée dans des termes un peu vagues qui permettraient aux ministres de faire assez facilement des virements entre chapitres, quitte pour eux à se justifier en fin d'année.

Il ne suffit pas qu'un ministre renferme strictement ses dépenses dans les limites qui lui ont été assignées ; il faut encore que les divers comptables du Trésor soient en mesure de les payer et pour cela qu'elles ne soient ordonnancées que jusqu'à concurrence des disponibilités en caisse, afin qu'un titre de créance sur l'Etat ne reste jamais impayé. L'article 6 de l'ordonnance, qui, sur ce point, reproduit la loi du 25 mars 1817, charge le ministre des finances de présenter tous les mois au

roi un projet de distribution des fonds entre ses collègues.

Nous venons de voir que deux grands principes financiers se dégageaient des deux premiers articles de l'ordonnance : Un autre principe ressort de l'article 3 ; c'est celui de l'universalité budgétaire. Si l'on veut exercer un contrôle effectif sur toutes les opérations des ordonnateurs, il ne faut pas qu'aucune de celles-ci puisse être dissimulée dans les comptes. Or, un procédé de dissimulation fort simple persiste à balancer une recette et une dépense en n'inscrivant ni l'une ni l'autre : de la sorte les ressources sont augmentées, mais le crédit n'est pas dépassé, du moins en apparence. Ainsi, au début de la Restauration le produit net des impôts figurait seul au budget et les frais de régie n'entraient pas dans les comptes. Une ordonnance du 26 mars 1817 avait remédié à ce premier inconvénient et décidé que les budgets indiqueraient à l'avenir les produits bruts : toute dépense allait donc nécessairement entrer en compte. Cette mesure était incomplète (1) puisqu'elle ne s'appliquait

(1) L'ordonnance de 1817, ne visant que les impôts n'avait pas posé explicitement le principe général d'après lequel toute dépense devait figurer au budget. C'est en cela surtout que la mesure était incomplète ; car, un texte de loi, imposant formellement aux ordonnateurs l'inscription de toutes

qu'aux dépenses et non aux recettes : l'Ordonnance de 1822 compléta la mesure, en interdisant aux ministres « d'accroître par aucune recette le montant des crédits affectés à leurs services. » Le même article, afin de leur ôter toute tentation ne leur permettait pas de faire aucune espèce de vente : les objets mobiliers appartenant aux divers ministères et susceptibles d'être vendus ne devaient l'être que par la régie de l'enregistrement. En outre, les produits de ces ventes et tous autres fonds « provenant d'une source étrangère » devraient être versés au Trésor et portés en recette au chapitre des produits de l'exercice courant. »

En résumé, le titre I^{er} avait pour but d'affecter strictement les crédits budgétaires aux dépenses auxquelles ils étaient destinés. Les six articles qui le composent sont fort courts, mais ce sont des merveilles de clarté et de précision et ils n'ont omis aucune des précautions nécessaires pour obliger les ministres ordonnateurs à se renfermer dans leurs attributions respectives (1).

leurs dépenses, contiendrait implicitement le principe de l'universalité, sans qu'il fut nécessaire de le compléter au point de vue des recettes. Il serait, en effet, impossible de dissimuler une recette s'il était bien établi qu'il fallût avouer la dépense correspondante.

(1) L'article 4 qu'il suffit de citer sans commentaire complè-

TITRE II. — DE L'ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES

Pour qu'une comptabilité soit régulièrement tenue et que chacun assume la part de responsabilité qui lui incombe, il faut que tout paiement soit précédé d'un ordonnancement de la dépense, c'est-à-dire de la reconnaissance, par l'autorité compétente, des droits des créanciers. Or il importait de régler les formes dans lesquelles les dépenses devaient être ordonnancées. Une disposition à ce sujet « était d'autant plus nécessaire, que quelques ministres s'étaient affranchis, depuis quelque temps, de l'obligation de joindre aux ordonnances de paiements les pièces justificatives de la dépense ; on prétendait que ces pièces devaient rester dans les mains de l'ordonnateur, parce que, seules, elles pouvaient opérer sa décharge et couvrir sa responsabilité, sauf à rendre par lui, séparément, un compte d'ordonnancement ; que le paiement n'étant qu'un acte purement matériel, le mandat de l'ordonnateur, revêtu de l'acquit de la partie prenante, déchargeait valablement le payeur, et que le système contraire soumettait les

tait les dispositions relatives à l'affectation des crédits : « Les ministres feront acquitter par des ordonnances imputables sur leurs crédits législatifs les prix d'achat ou de loyer de tous les objets qui seraient mis à leur disposition pour le service de leur département par les administrations publiques ».

actes des ordonnateurs à la censure des payeurs... Mais en oubliant que le Ministre des Finances doit pouvoir contrôler ; le paiement seul libère l'Etat l'ordonnance ne fait que constater la dette » (1).

Une réforme sur ce point était donc urgente. Nous avons déjà vu le système que proposait M. Masson : établir une Commission spéciale chargée d'examiner les comptes des ordonnateurs, lesquels seraient distincts de ceux des comptables. Ce système avait l'avantage de laisser entre les mains des ordonnateurs les pièces qui les concernaient, il évitait aussi l'objection, peu sérieuse, du reste, par laquelle on prétendait que les comptables pourraient s'ériger en juges des ordonnateurs. Il ne fut pas adopté par l'ordonnance ; il aurait eu, en effet, l'inconvénient de rompre l'unité de la comptabilité, en la scindant en deux comptes distincts. En outre, les ministres ne sont responsables que devant les Chambres, et les ordonnateurs secondaires ne doivent pas dépendre d'une autorité autre que celle dont ils ont reçu leur mandat ; il était donc impossible de les obliger à présenter leurs comptes à une commission spéciale. La création de cette commission « eût placé au-des-

(1) Considérations sur les comptabilités ministérielles, judiciaires et administratives. Paris, déc. 1822.

sus du gouvernement une surveillance incompétente et inconstitutionnelle » (1).

M. de Villèle se contenta de poser des règles fixes et uniformes pour l'ordonnancement des dépenses, sans créer de rouage administratif nouveau.

Les articles 7 et 8 de l'Ordonnance posent le principe qu'aucun paiement ne peut être fait s'il n'a été précédé d'un ordonnancement, et qu'aucune ordonnance ne peut être admise par le Ministre des Finances qu'autant :

1° Qu'elle porte sur un crédit régulièrement ouvert ;

2° Qu'elle se renferme dans la limite des distributions mensuelles de fonds.

Ces deux dispositions empêchaient donc tout dépassement de crédit, et assuraient le paiement de toute ordonnance régulièrement émise.

L'article 9 fait une distinction entre les ordonnances des ministres selon qu'elles sont délivrées directement au nom d'un créancier, ou bien qu'elles le sont au nom d'un ordonnateur secondaire. Les premières prennent le nom d'ordonnances de paiement, et les secondes, d'ordonnances de délégation.

Cette disposition mettait fin à un abus qui nous

(1) Marquis d'Audiffred, « Système financier de la France », I, p. 411.

est signalé dans une petite plaquette de 1822 : « Jusqu'alors, une grande partie des fonds alloués par les budgets à quelques ministères, et notamment à celui de la guerre, passait, en vertu d'une ordonnance ministérielle, entre les mains de plusieurs ordonnateurs secondaires, tels que les trésoriers du ministère pour ses dépenses intérieures, les directeurs de l'artillerie et du génie, le caissier de l'administration des subsistances militaires, qui les recevaient du Trésor sur leurs simples quittances et les distribuaient ensuite aux nombreux créanciers dépendant de leurs administrations. Les pièces justificatives de ces dépenses restaient enfouies dans les cartons ; de la sorte une masse de dépenses qui, pour la guerre, s'élevait à plus de 70 millions, était soustraite au contrôle de la Trésorerie et à la vérification de la Cour des Comptes (1).

De pareils abus devenaient désormais impossibles, puisque toute dépense faite par un Ministre devait être l'objet d'une ordonnance, soit de paiement, soit de délégation, soumise au contrôle du Ministre des Finances. Afin de rendre ce contrôle plus facile, chaque ordonnance devait contenir « l'indication de l'exercice et du chapitre du crédit auxquels elle s'appliquait » (art. 1).

(1) *Considérations, etc.*, op. cit.,

Avant 1822 les Ministres ordonnateurs prétendaient parfois conserver les pièces justificatives, et nous avons vu dans l'analyse de l'ouvrage de M. Masson, les motifs qu'ils invoquaient à l'appui de cette théorie.

L'Ordonnance de 1822 décide, au contraire, qu'à l'avenir toutes les ordonnances de paiement et tous les mandats devront être accompagnés des pièces justificatives, et l'article 10 énumère ces pièces (1).

« A l'aide de cette ingénieuse combinaison, déclare M. d'Audiffred, on assure à la fois l'entière vérification des actes des comptables et l'examen des opérations de chaque ordonnateur, sans appeler l'administration à la barre d'un tribunal dont

(1) Ces pièces sont : 1° Pour les dépenses du personnel : états effectifs ou nominatifs énonçant le grade ou l'emploi, la position de présence ou d'absence, le service fait, la durée du service, la somme due en vertu des lois, règlements ou décisions.

2° Pour les dépenses du matériel : a) copies ou extraits, dûment certifiés, des ordonnances royales ou des décisions ministérielles, des contrats de vente, soumissions et procès-verbaux d'adjudication, des baux, conventions ou marchés. — b) décomptes de livraison, de règlement et de liquidation, énonçant le service fait et la somme due pour acomptes ou pour solde (art. 10 de l'O. de 1822, reproduit par l'art. 88 du décret de 1862).

la juridiction se maintient dans la sphère qui lui est tracée (1).

Les ordonnances dont le paiement n'aurait pas été réclamé avant la clôture de l'exercice auquel elles se rapportent devront être annulées. Mais remarquons bien qu'il ne s'agit ici que d'une annulation d'écritures, *sans préjudice des droits des créanciers*. Ceux-ci pourront réclamer le réordonnancement de leurs créances; mais alors interviendra une ordonnance royale qui autorisera l'imputation sur le budget de l'exercice en cours. (art. 12 et 21).

Toutes les dispositions relatives aux ordonnances s'appliquent également aux mandats des ordonnateurs secondaires (art. 13).

Ainsi le titre II avait pour but de faire appliquer les principes posés par le titre I^{er}, en soumettant les ministres ordonnateurs, par les obligations qu'il leur imposait ou contrôle vigilant et incessant de l'administration centrale des finances. Les collègues de Villèle furent tous, sauf Corbière, fort mécontents de ces restrictions apportées à leurs droits. « Jamais, déclara un ancien ministre je n'aurais approuvé une telle innovation. » — Aussi a-t-on profité des temps où

(1) Marquis d'Audiffred, « Système financier de la France », I, 411.

vous n'étiez plus ministre pour la faire prévaloir », lui répondit d'Audiffred (1).

TITRE III. — DU PAIEMENT

Un principe général domine cette matière : c'est l'incompatibilité des fonctions d'administrateur et de comptable (2), qui résulte de l'article 17. Ce principe s'explique suffisamment par lui-même pour se passer de commentaire. La garantie contre les malversations qui résulte de la distinction entre l'ordonnancement et le paiement d'une dépense, deviendrait illusoire si ces deux opérations pouvaient être faites par la même personne.

L'article 17 définit également le comptable : « Tout agent chargé d'un maniement de deniers du Trésor royal est constitué comptable par la simple remise des fonds. » Il interdit, en outre, toute manutention de deniers à un agent qui ne serait pas sous les ordres du ministre des finances,

(1) Cité dans le *Dictionnaire des Finances*.

(2) Nous nous abstenons de rappeler les différences entre les administrateurs et les comptables, cette question étant traitée dans tous les ouvrages généraux. Voir en particulier Stourm. Le budget, chap. XXIV.

nommé par lui, et justiciable de la Cour des comptes.

Une exception à cette règle paraît cependant résulter de l'alinéa final du même article qui autorise des avances de 20.000 fr. au plus aux agents spéciaux de certains services régis par économie « à la charge par eux de produire au payeur, dans le délai d'un mois, les quittances des créanciers réels. » Mais M. Chotard fait observer, avec raison, que cette exception est plus apparente que réelle, puisque les agents spéciaux qui reçoivent une avance sont, par là même, constitués comptables (1).

Examinons maintenant dans quelles conditions les paiements doivent être effectués.

La première obligation d'une administration bien organisée est de faire exécuter tous les paiements dans les délais et les lieux convenus. Ce soin appartient au ministre des finances (art. 16), qui a déjà dû, en contrôlant les ordonnances de ses collègues, s'assurer qu'elles ne dépassaient ni les crédits budgétaires, ni les disponibilités du Trésor.

Nous avons dit plus haut quelles étaient les

(1) Chotard. — L'œuvre financière de M. de Villèle. — Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques. — Année 1890, n° 1.

pièces qui devaient accompagner toute ordonnance de paiement ou tout mandat; c'est au vu de ces pièces que le comptable acquittera la dépense. Ceci constitue une innovation importante; en effet les ordonnateurs n'étaient pas tenus auparavant de joindre les pièces justificatives à leurs ordonnances; mais de leur côté les payeurs exigeaient les pièces qui leur paraissaient nécessaires, sans être astreints à aucune règle fixe. Il en résultait un manque d'uniformité et un arbitraire également fâcheux. L'énumération des pièces ne constituait pas, d'ailleurs, à proprement parler une innovation, car elle existait sous l'ancien régime; mais alors elle était différente selon les services. Lorsque parut l'ordonnance de M. de Villèle, on se demanda s'il était logique d'exiger les mêmes pièces pour tous les services, et s'il n'eût pas été préférable de revenir à l'ancien système.

Le comptable peut refuser le paiement seulement dans deux cas énumérés par l'article 15 : omission ou irrégularité matérielle des pièces. Il doit alors motiver son refus par écrit et prévenir le ministre des finances. Cette règle précise répondait à une objection que nous avons signalée plus haut : Le payeur n'allait-il pas, par l'examen des pièces, s'ériger en juge du comptable? Non, puisque cet examen n'impliquait aucun pouvoir

d'appréciation et se réduisait à une simple constatation matérielle.

Toutefois, même en cas d'irrégularité, l'ordonnateur peut forcer la caisse du payeur par une réquisition écrite (art. 15 *in fine*), mais alors il devient responsable, et son ordre écrit couvre l'irrégularité des pièces. Un commentaire de l'ordonnance, qui parut deux mois plus tard, fait observer que cette responsabilité est assez mal définie : « Comment l'action en responsabilité serait-elle intentée ? Serait-ce par le ministre des finances ? Mais il n'a pas d'autorité sur ses collègues. Par la Cour des comptes ! Mais elle ne peut juger les ordonnateurs. Il semble qu'il suffirait de la part du ministre ou de l'ordonnateur secondaire de s'obliger, dans le délai d'un mois, à rapporter la pièce omise (1). »

Enfin l'article 16 contient une disposition spéciale aux ministres de la guerre et de la marine ; il autorise les ordonnateurs à requérir le paiement de la solde, soit en cas d'urgence, soit même en cas d'insuffisance des crédits ouverts. Cette mesure d'exception se justifie par le caractère d'absolue nécessité de la solde.

Les trois titres que nous venons d'examiner

(1) Considérations sur les comptabilités ministérielles, judiciaires et administratives, etc. Paris, 1822.

ont traité successivement la manière dont les crédits devaient être employés et dont les dépenses devaient être ordonnancées et payées. Il reste à examiner les formes dans lesquelles les comptes doivent être établis; ce sera l'objet du titre IV.

TITRE IV. — DES COMPTES

Ce titre établit l'uniformité des comptabilités ministérielles, en astreignant chaque ministre à tenir ses comptes au moyen d'écritures en parties doubles. Ce procédé, qui consiste à inscrire deux fois chaque opération en créditant et en débitant deux comptes distincts, était employé dans le commerce et on en réclamait depuis longtemps l'application aux comptes de l'Etat (1). Il souleva cependant, en 1822, certaines critiques que nous trouvons formulées ainsi dans un ouvrage que nous avons déjà cité (2) : « On a voulu uniformiser la tenue des comptes dans les ministères; mais on peut se demander si c'est logique, car il y a des différences essentielles entre un ministère

(1) M. Masson, en particulier, réclamait avec insistance la comptabilité en parties doubles.

(2) Considérations sur les comptabilités ministérielles, judiciaires et administratives.

qui, comme la justice, n'acquitte que des services personnels, des appointements ou des salaires, et la guerre ou la marine qui, outre les dépenses personnelles, acquittent une masse encore plus considérable de dépenses matérielles, qui nécessitent l'achat de quantité d'objets divers, de l'emploi desquels il faut justifier. Tant qu'il ne s'agit que de faits uniques, recevoir, payer, acheter, vendre, c'est parfait : on a toujours un compte à créditer et un à débiter. Mais il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit d'administrer, de suivre l'imputation des fonds, la conversion des valeurs, l'emploi si varié des matières. » L'article 18 répondait à cette critique en prescrivant la tenue de livres auxiliaires dont le nombre et la forme devaient être déterminés suivant la nature des services, et sur lesquels seraient détaillées les opérations qui ne seraient qu'imparfaitement décrites par le mécanisme des écritures en parties doubles.

Quand aux autres livres qui devaient être tenus conformément dans chaque ministère, c'étaient :

1^o Un journal général ;

2^o Un grand livre en parties doubles pour toutes les opérations de fixation de crédits, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement de dépenses.

La réforme importante réalisée par cet article était l'uniformité introduite dans les compta-

bilités ministérielles. Quant au système des écritures en parties doubles, il présente d'incontestables avantages; mais il n'est pas exempt de critiques : il a, en particulier, le gros inconvénient de masquer un peu le résultat final derrière plusieurs opérations successives.

L'article 19 impose aux payeurs l'obligation d'adresser, chaque mois, au ministère des finances les acquits et pièces justificatives des dépenses payées, ainsi qu'une copie de ces pièces aux autres ordonnateurs. Cette double obligation a pour but de permettre au ministre des finances et à ses collègues de tenir à jour le compte des dépenses payées.

Nous avons vu plus haut qu'aucun paiement ne pouvait être fait, sans réordonnancement, après le 31 décembre de la seconde année de l'exercice. Toutefois on ne pouvait clore définitivement l'exercice et arrêter les comptes à cette date, qu'à condition que les dépenses eussent été antérieurement ordonnancées et l'article 20 s'exprimait ainsi : « Toutes les dépenses d'un exercice devront être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivront l'expiration de l'exercice. » Ainsi l'Ordonnance de 1822 fixait deux dates de clôture de l'exercice : 1^o pour les paiements le 31 décembre de la deuxième année; 2^o pour l'ordonnancement et la liquidation le 30 septembre.

Cet article a été plusieurs fois modifié; aujourd'hui ces délais sont fixés par la loi du 25 janvier 1889 (1).

L'article 22 de l'Ordonnance soumet les comptes généraux de dépenses des ministères à l'examen de la Cour des comptes. Toutefois, ce contrôle de la Cour des comptes est organisé dans des termes assez vagues : « ... la Cour des comptes constatera et nous certifiera... l'exactitude des comptes généraux. » Sous l'empire de la loi du 16 septembre 1807, le premier président de la Cour des comptes devait remettre tous les ans au chef du gouvernement un rapport résumant toutes les observations importantes relatives aux comptes examinés.

TITRE V. — Ce titre se borne à déclarer en termes généraux que l'Ordonnance s'appliquera

(1) Cette loi reconnaît cinq délais de clôture :

1° 31 janvier de la seconde année pour l'achèvement des travaux en cours.

2° 31 mars pour l'ordonnancement des dépenses.

3° 30 avril pour les recouvrements et les paiements.

4° 30 juin pour l'autorisation et la régularisation par voie de crédits supplémentaires de certaines dépenses.

5° 31 juillet pour les rectifications et régularisations d'écritures.

(Stourm, Le budget, chap. XXVI.)

aux comptabilités des départements et des communes.

L'ordonnance de 1822 était essentiellement une ordonnance de principes et n'entrait pas dans le détail des différents services. Elle fut complétée par des ordonnances postérieures que nous allons sommairement énumérer :

Ordonnance du 28 février 1823. — Elle étend les dispositions de l'Ordonnance de 1822 aux hospices et établissements de bienfaisance.

Ordonnance du 23 avril 1823. — Cette ordonnance s'applique à la comptabilité des communes; elle est en quelque sorte le développement du titre V de l'Ordonnance de 1822 et mérite, par son importance, une courte analyse.

Elle commence par fixer la clôture de l'exercice au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom; les crédits restent toutefois à la disposition des maires, mais seulement pour compléter les dépenses auxquelles ils ont été affectés.

Les maires ne doivent émettre d'ordonnance que sur un crédit régulièrement ouvert. Leurs comptes, ainsi que ceux des receveurs, devront être soumis aux conseils municipaux à partir du 1^{er} janvier suivant.

Les comptes de receveurs sont arrêtés : par le

conseil de préfecture pour les communes ayant un budget inférieur à 10,000 fr., par le sous-préfet, pour un budget inférieur à 100 fr. Communes et comptables pourront se pourvoir devant la Cour des comptes.

Les comptes définitifs des receveurs devront présenter :

1° Le solde des restes en caisse et en portefeuille au commencement de chaque exercice.

2° Les recettes et les dépenses de toute nature effectuées pour chaque exercice, soit pendant l'année qui lui donne son nom, soit pendant l'année suivante destinée à en compléter les faits.

3° La récapitulation de leurs opérations et le montant des valeurs en caisse et en portefeuille composant leur reliquat au 31 décembre de cette seconde année, époque de la clôture de l'exercice.

Deux autres ordonnances fixèrent les règles de comptabilité des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations, ainsi que de la dette publique. Nous les examinerons plus utilement au chapitre suivant.

L'Ordonnance du 14 septembre 1822 a été l'objet de deux modifications sous le ministère de Villèle :

1° Une ordonnance du 31 août 1825 a réduit de deux mois les délais accordés pour les paiements, fixant le terme de ceux-ci au 31 octobre.

2° L'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, dont nous avons déjà parlé, substitua le vote du budget par sections ministérielles au vote par ministères.

CHAPITRE II

LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (SUITE)

L'Ordonnance du 14 septembre 1822 s'était bornée à poser le principe d'une comptabilité en parties doubles, uniforme pour tous les ministères; mais elle n'avait pas indiqué les formes dans lesquelles les comptes devaient être établis. Un certain nombre de règles avaient été déjà, il est vrai, posées à ce sujet par la loi du 25 mars 1817; mais il importait de les réunir et de les compléter : ce fut l'objet de l'Ordonnance du 10 décembre 1823.

Ordonnance du 10 décembre 1823

Cette ordonnance énumère successivement les comptes du Ministre des finances et ceux de ses collègues. Elle règle ensuite leur mode de justification.

I. — Compte général de l'Administration des

finances. — Le Ministre des finances doit tenir cinq comptes :

1° *Le Compte des Contributions et des Revenus publiques.* — Ce compte énoncera les droits constatés et les recouvrements effectués ou à effectuer.

2° *Le Compte des Dépenses publiques.* — Nous savons que toute dépense régulièrement votée est successivement liquidée, ordonnancée, payée. Nous retrouvons cette même division dans le compte des dépenses : crédits accordés, droits constatés, ordonnances émises, paiements effectués; le compte indiquera en outre les portions de crédit non employées et les paiements restant à effectuer.

3° *Le Compte de Trésorerie* aura comme cadre naturel le total des valeurs en caisse au début et à la fin de l'année; il indiquera : les mouvements de fonds, les émissions ou retraits d'engagements à terme, les excédants de recouvrements ou de paiements.

4° *Le Compte des Budgets* comprendra :

a) La comparaison entre les évaluations de recettes et les droits constatés au profit de l'Etat ainsi que les recouvrements à effectuer.

b) La comparaison entre les crédits ouverts et les dépenses ordonnancées ou payées.

Il indiquera, en outre, la situation provisoire du budget de l'exercice courant au 31 décembre.

5° *Le Compte des divers Services publics* présentera les opérations annuelles des services non compris dans le budget ainsi que le compte de la dette inscrite et des cautionnements.

Tous ces comptes que nous venons d'énumérer devront présenter la situation à la fin du compte précédent.

II. — *Compte des Dépenses de chaque Ministère.* — Le Ministre des finances ne peut que résumer dans son compte général, les dépenses de ses collègues. Ceux-ci devront donc les développer dans des comptes spéciaux. Ils y rattacheront :

1° Les ordonnances de répartitions de crédits et, s'ils s'en sont écartés, l'exposé des motifs qui ont nécessité cette dérogation. (Art. 5, Ordonnance 1822.)

2° Les ordonnances leur accordant provisoirement des suppléments de crédits.

3° Les ordonnances qui autorisent l'imputation sur l'exercice en cours des dépenses non soldées de l'exercice précédent (Art. 21, Ordonnance 14 septembre 1822).

III. — *Justification des Comptes.* — Les comptes ainsi établis par les différents ordonnateurs, il importe d'en vérifier la sincérité. A cet effet,

l'Ordonnance de 1823 crée une commission spéciale (1) chargée d' « arrêter le Journal et le Grand-Livre de la comptabilité publique au 31 décembre et de constater la concordance des comptes ministériels avec les écritures centrales du ministère des finances (2). » Remarquons que cette Commission est fort différente de celle qui avait été proposée par M. Masson; elle ne juge pas les ordonnateurs mais se borne à constater matériellement la conformité de leurs écritures.

Ordonnance du 12 mai 1825.

Cette ordonnance que nous avons seulement indiquée au chapitre précédent, était destinée à

(1) Cette Commission était composée d'un conseiller d'Etat, de deux maîtres des Requêtes, d'un maître des Comptes et de trois référendaires. Plus tard, une Ordonnance du 8 décembre 1830 devait leur adjoindre des membres des deux Chambres.

(2) Les attributions de cette Commission furent étendues plus tard, ainsi :

L'Ordonnance du 26 novembre 1826 la charge d'arrêter et vérifier les livres et registres de la direction de la dette inscrite.

L'arrêté ministériel du 9 octobre 1832 lui donne la vérification des états sommaires de la direction du contentieux.

La loi du 9 juin 1836 lui soumet les budgets annexes.

L'Ordonnance du 26 août 1844 étend son contrôle aux comptes-matières.

« appliquer à la comptabilité des caisses d'amortissement et des dépôts et consignations, les améliorations obtenues pour toutes les comptabilités publiques sous le rapport de l'ordre des écritures, de la régularité des justifications et du prompt apurement des comptes. »

Elle astreint le caissier à dresser deux comptes annuels, l'un pour la Caisse d'amortissement, l'autre pour la Caisse des dépôts et consignations (1), devant présenter :

1° Le tableau des valeurs existant en caisse ou en portefeuille au commencement et à la fin de sa gestion.

2° Les recettes et les dépenses.

Les receveurs généraux étant appelés à faire certaines opérations pour le compte de la Caisse des dépôts devront également, pour ces opérations, dresser un compte présentant :

1° Le résultat de leurs comptes au début, et leur situation envers la Caisse à la fin de leur gestion.

2° Les recettes et les dépenses.

Ces comptes du caissier et des receveurs généraux devront être adressés au directeur général,

(1) Ces deux établissements étaient réunis dans un même local, sous les ordres d'un directeur général unique, mais ils devaient avoir deux caisses distinctes tenues par le même caissier (Ord. 22 mai 1816).

lequel les transmettra à la Cour des Comptes, et leur adjoignant les comptes de virement.

L'ordonnance limitait, en outre, la responsabilité du caissier et des receveurs, à la justification du fait matériel ou du paiement. Cela était évident et il était à peine nécessaire de le rappeler.

Ordonnance du 1^{er} novembre 1826.

Cette ordonnance organise sur des bases identiques la comptabilité de la dette publique. Le compte « rendu annuellement à la Cour des Comptes devra contenir toutes les opérations effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre, c'est-à-dire :

- 1^o Les inscriptions nouvelles au Grand-Livre.
- 2^o Les mutations.
- 3^o Les pensions concédées.

La Commission spéciale, créée par l'ordonnance du 10 décembre 1823 sera également chargée d'arrêter et de vérifier les comptes de la dette pour constater leur conformité avec le compte général des finances.

Les comptes devaient être ensuite transmis à la Cour des Comptes et celle-ci ne devait décharger les comptables qu'après avoir constaté que les inscriptions de rentes ou de pensions :

- 1^o n'excédaient pas les crédits législatifs sur lesquels elles étaient imputées ;

2° avaient eu lieu sur pièces régulières.

Les ordonnances précédentes avaient eu pour but d'assujettir tous les ordonnateurs à des règles identiques ; elles ne s'étaient occupées des comptables que pour déterminer les pièces que les ordonnateurs devaient leur transmettre. L'ordonnance du 19 novembre 1826 établit au contraire des règles précises relativement à leur responsabilité et à leur surveillance

Ordonnance du 19 novembre 1826.

Cette ordonnance pose le principe que chaque comptable supérieur est responsable des comptables qui sont ses inférieurs immédiats dans la hiérarchie financière (1), c'est-à-dire les receveurs généraux des receveurs particuliers et ceux-ci des percepteurs. Toutes les fois qu'un déficit se produit dans la caisse d'un comptable, son chef hiérarchique doit rembourser au Trésor la somme manquante. Ensuite le receveur général ou le receveur qui a fait l'avance peut rentrer dans ses fonds, de deux façons :

1° Il est subrogé à tous les droits du Trésor sur le cautionnement, la personne et les biens du

(1) Cette responsabilité se trouvait déjà dans le Décret du 4 janvier 1818.

comptable qu'il a couvert. Il se trouvera donc sûrement remboursé, si le déficit n'excède pas le cautionnement ou si le comptable est solvable.

2° Il peut arriver parfois que le déficit provienne de force majeure ou de circonstances indépendantes de la surveillance du supérieur hiérarchique. Dans ce cas, il eût été injuste de rendre ce dernier responsable. Il doit cependant commencer par couvrir le Trésor, car c'est là un principe qui ne souffre aucune exception ; mais ensuite il demandera sa décharge au Ministre des finances (1) qui statuera après délibération du comité des finances et sauf recours devant le roi en son Conseil d'Etat.

I. Surveillance des receveurs généraux sur les receveurs particuliers. — Le décret du 4 janvier 1818 avait organisé un système assez ingénieux de récépissés à talons, afin de permettre le contrôle des paiements faits par les receveurs particuliers et les percepteurs. Voici comment s'exprimait à ce sujet, l'article 2 de ce décret : « Les récépissés délivrés par les receveurs particuliers aux percepteurs seront à talons, conformément au modèle annexé au présent ; ces récépissés devront

(1) L'avis du Ministre de l'intérieur devait être pris, lorsqu'il s'agissait de décharger un receveur à l'égard d'un percepteur, chargé également des finances communales.

être visés par les sous-préfets dans les vingt-quatre heures et les talons séparés et retenus par eux. » L'article 5 ajoutait : « Les sous-préfets adresseront tous les mois, à notre Ministre du Trésor, tous les talons par eux retenus des récépissés des receveurs d'arrondissement présentés à leur visa. » Les mêmes règles s'appliquaient aux receveurs d'arrondissement, qui devaient également adresser leurs récépissés à talons aux sous-préfets. C'était là un excellent moyen de contrôle entre les mains de l'Administration centrale, mais cependant la mesure était incomplète. En effet, ce contrôle échappait justement aux comptables supérieurs, dont la responsabilité allait se trouver engagée. L'ordonnance de 1826 décide, en conséquence, que les talons, au lieu d'être adressés directement au Ministre des finances, devront être adressés par les sous-préfets aux receveurs généraux, afin que ceux-ci puissent en faire la comparaison avec les livres-journaux des receveurs. C'était leur donner le moyen d'exercer une surveillance vraiment effective. En effet, le récépissé ne formait titre contre le Trésor, qu'à condition d'avoir été présenté au visa du sous-préfet, ce qui assurait l'accomplissement de la formalité. Il était dès lors impossible au receveur de fausser ses écritures, sans que la fraude fût aussitôt décelée par les talons conservés à la sous-

préfecture, et le receveur général pouvait faire la vérification lui-même (1).

Les receveurs généraux remettaient également aux créanciers du Trésor un récépissé à talon qui devait être présenté au visa du préfet. L'ordonnance de 1826 complète le contrôle à l'égard des receveurs généraux, en les astreignant à remettre tous les mois au préfet un état des récépissés délivrés par la Recette de l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet, avant d'envoyer les talons au Ministre, peut donc les comparer à l'état qui lui est remis.

II. *Surveillance des percepteurs chargés en même temps de la recette des revenus des hospices ou des communes.* — Les percepteurs sont souvent chargés de services locaux : ils perçoivent les revenus des communes ou des hospices. Il convenait donc d'établir à leur égard une surveillance qui s'étendit à cette partie de leurs attributions. L'ordonnance de 1825 pose un premier principe, qui a été consacré par le décret de 1862 et subsiste encore de nos jours : Tout comptable

(1) Ce système était parfait en théorie. En pratique, il ne donna pas les résultats qu'on attendait, et une loi du 31 décembre 1896 a supprimé la formalité gênante du visa, sauf pour les récépissés délivrés par le caissier-payeur central et par la Caisse des dépôts et consignations.

chargé de plusieurs services ne devra avoir qu'une caisse unique, mais il devra tenir des comptes distincts pour ces différents services. Toute vérification serait en effet impossible, si le comptable pouvait puiser de l'argent dans une caisse pour combler le déficit d'une autre. Par contre, cette confusion qui doit nécessairement exister entre les deniers n'aurait plus sa raison d'être pour les comptes.

La surveillance que nous avons vu organisée à l'égard des comptables supérieurs, au moyen des récépissés à talons, existe dans les mêmes formes, à l'égard des percepteurs. Les récépissés, visés par les sous-préfets, devront également être adressés aux receveurs particuliers avant d'être transmis au Ministre des finances.

Enfin, il convenait de donner un pouvoir spécial aux receveurs d'arrondissement sur les percepteurs placés sous leurs ordres, afin de leur permettre, lorsqu'ils constataient quelque grave irrégularité, de se protéger contre des malversations ultérieures. Lorsque, dans les tournées qu'ils devaient faire fréquemment pour inspecter leurs percepteurs, ils en trouvaient un en faute, ils avaient le droit de le suspendre immédiatement de ses fonctions et de lui retirer la gestion de ses deniers. En pareil cas, pour que le service ne fût pas interrompu, ils devaient aussitôt nommer un

gérant chargé de remplacer provisoirement le percepteur suspendu.

On voit que, par cet ensemble de mesures, le Trésor était protégé contre les malversations possibles ; mais en même temps les receveurs d'arrondissement et les receveurs généraux avaient le moyen d'exercer une surveillance effective sur leurs subordonnés et ne risquaient pas de voir leur responsabilité engagée à propos d'actes dont ils n'auraient pas eu connaissance.

CHAPITRE III

RÉFORMES DANS L'ORGANISATION INTÉRIEURE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Plusieurs réformes furent faites par M. de Villèle dans l'organisation intérieure du ministère des finances. Ces réformes eurent pour but, tantôt de réaliser des économies que nous avons constatées dans un chapitre antérieur, tantôt d'apporter plus d'ordre et de clarté dans les services ou de soumettre ceux-ci davantage à l'autorité du Ministre.

Une première économie fut réalisée par un arrêté ministériel du 26 décembre 1823, qui supprima le conseil du contentieux au ministère, renvoyant les affaires qui auparavant lui étaient soumises, au comité du contentieux du Conseil d'Etat.

Le lendemain, une Ordonnance royale entraîne une nouvelle économie par la suppression d'un emploi inutile, et s'exprime en ces termes : « Sur ce qu'il nous est représenté par notre Ministre Secrétaire d'Etat des finances, que, par l'effet de

la clôture de l'arriéré, il suffit d'un seul payeur pour acquitter les dépenses publiques dans l'intérieur du Trésor, et que les attributions du directeur des finances peuvent être confiées aux premiers commis des finances chargés de la comptabilité générale et du mouvement général des fonds, afin d'obtenir de nouvelles économies... Art. 1 : La place de directeur des dépenses du Trésor, et les deux places de payeurs principaux dans l'intérieur du ministère des finances, créées par notre Ordonnance du 18 novembre 1817, sont supprimées à partir du 1^{er} janvier 1824. » (Ordonnance du 27 décembre 1823.)

Un arrêté ministériel, en date du 28 décembre 1823, réorganisa la division des bureaux du ministère en quatre directions, non compris : la caisse centrale, le payeur des dépenses du Trésor, le bureau de l'agence judiciaire, le bureau du contrôle de la caisse. Ces quatre directions étaient :

- 1^o L'administration des contributions directes ;
- 2^o La dette inscrite ;
- 3^o Le mouvement des fonds ;
- 4^o La comptabilité générale des finances.

Nous ne trouvons pas, dans cette énumération, les diverses régies financières. Celles-ci jouissaient, en effet, d'une certaine autonomie, et étaient installées dans des locaux spéciaux hors du ministère. M. de Villèle ne devait pas tarder à les

réunir dans les nouveaux bâtiments du ministère ; mais, avant d'aborder l'étude de cette réforme, nous devons faire un court historique de l'organisation des régies (1).

Avant la Révolution, les grandes administrations financières qui existaient pour les parties non affermées des revenus publics, étaient confiées à des Intendants ayant sous leurs ordres des administrateurs.

Sous la Révolution, on imagina les administrations collectives, puis en 1802 on revint à l'ancien système en substituant la dénomination de directeur général à celle d'intendant. En 1817 on supprima les administrateurs (2), par suite des rivalités qui s'étaient élevées entre eux et les directeurs généraux.

Pendant toute la Restauration on discuta les mérites respectifs des deux systèmes en présence :

(1) Les renseignements suivants sont empruntés à un opuscule de 1818 : « Notes sur un pamphlet intitulé : *De l'organisation des grandes Administrations dépendantes du Ministère des Finances* ».

(2) Il faut éviter de confondre ces administrateurs avec les directeurs des anciennes administrations collectives, qui portaient le même nom. On avait eu le tort, en 1802, d'appliquer l'ancienne dénomination d'administrateurs aux subordonnés du directeur général.

administrations collectives et directeurs généraux uniques.

De nombreux auteurs réclamaient le retour à l'ancien système ; il est intéressant de rappeler les arguments qu'ils faisaient valoir et la manière dont leurs adversaires les réfutaient :

1° Les affaires, disaient-ils, étaient traitées en commun dans les administrations collectives ; elles étaient donc mieux étudiées, chacun pouvant suppléer à l'oubli, à l'erreur, ou à l'ignorance de l'autre.

Cela n'était point exact. Dans la pratique, en effet, les administrateurs se partageaient le travail, soit par matières, soit par divisions territoriales : chacun d'eux était donc un petit directeur général.

2° Dans les administrations il n'y avait point de faveur, de caprice, ni d'arbitraire. »

Cet argument n'était pas sérieux, car plusieurs administrateurs auront toujours plus de protégés qu'un seul directeur.

3° « Là était un refuge assuré contre la persécution, l'oppression, l'injustice. »

A cet argument on répondait que « la persécution, l'oppression, l'injustice », sont choses fort rares, sinon impossibles. Du reste, un employé, victime d'une injustice, ne trouverait pas plus de garanties auprès d'une administration collective qu'auprès d'un chef unique, car même s'il avait un

défenseur parmi les administrateurs, le supérieur dont il se plaindrait en trouverait également (1).

Enfin et surtout, en faveur des directeurs généraux, on pouvait alléguer que, seule, la responsabilité d'un chef unique est sérieuse : celle d'une collectivité est toujours nulle en fait.

Une réforme qui eût consisté à remplacer les directeurs généraux par des administrations collectives, n'avait aucune chance d'aboutir sous le ministère de M. de Villèle. Celui-ci, en effet, cherchait à centraliser, non à éparpiller le pouvoir. Nous avons cependant signalé le mouvement d'opinion qui réclamait cette réforme, car il indique assez bien l'indépendance de plus en plus grande qu'avaient prise les directeurs généraux. Ceux-ci cherchaient à s'affranchir de l'autorité du Ministre, et n'avaient plus avec lui que des rapports lointains. Une ordonnance du 8 novembre 1820 en prescrivant aux préposés des contributions indirectes la tenue d'écritures uniformes et régulières qui devaient être réunies chaque mois sous les yeux de l'administration centrale, avait amené la découverte d'un système secret de comptabilité, par lequel certaines administrations arri-

(1) Nous donnons cet argument tel qu'il se trouve dans l'opuscule cité plus haut, mais il nous semble assez faible. Il n'en est pas de même des autres, qui nous paraissent convaincants en faveur du système des directeurs généraux.

vaient à équilibrer partout leurs recettes et leurs dépenses, mais en déséquilibrant le mécanisme général de la trésorerie (1).

Une réforme devenait nécessaire : M. de Villèle la fit par l'Ordonnance du 4 novembre 1824.

Cette ordonnance réunit les diverses régies financières dans les locaux du ministère des finances, qui s'installait alors rue de Rivoli. Une telle réunion, outre qu'elle entraînait une économie notable, mettait fin à toute velléité d'indépendance. De plus elle permettait de centraliser certains travaux, ce qui simplifiait le service et réduisait les attributions des directeurs généraux.

Les travaux qui se trouvaient ainsi réunis aux travaux de même nature du ministère étaient :

1° Le matériel relatif au service central des administrations financières, à l'ordonnancement et à la comptabilité de leurs dépenses ; les recettes et les paiements effectués à Paris ;

2° La liquidation des retraites des employés de tous grades de ces administrations ;

° La comptabilité des préposés des administrations financières ;

4° Les cautionnements et la poursuite des débits des comptables de ces administrations.

(1) Marquis d'Audiffred, « Système financier de la France », t. II.

La conséquence de cette nouvelle organisation, c'est que toutes les pièces de comptabilité devaient être adressées au ministère, tandis que les documents relatifs au contrôle et à la vérification des produits devaient être remis aux administrations financières.

A côté de ces réformes, utiles et justifiées, il en est une autre que nous devons signaler et qui, au contraire, doit être critiquée : c'est la réorganisation du syndicat des receveurs généraux.

Jusqu'en 1826, les receveurs généraux devaient faire, au Trésor, l'avance de la rentrée des impôts. En avril 1826, M. de Villèle remboursa tous les comptes courants s'élevant à une trentaine de millions. La mesure, en soi, était excellente ; l'Etat, en effet, n'avait pas besoin de cette avance pour laquelle il payait un intérêt relativement élevé. Mais ce qui fut moins bien, ce fut l'emploi que M. de Villèle crut pouvoir donner, indirectement à cette somme. Il créa, en effet, un syndicat des receveurs généraux, sorte d'association de banquiers qui avait déjà existé sous le comte Corvetto. En principe, les receveurs généraux entraient librement dans le syndicat ; mais en fait ils se sentaient moralement

obligés, par leur situation de fonctionnaires, à ne pas se tenir à l'écart et presque tous en firent partie.

Voici quel était le but de ce syndicat et les motifs qui en avaient amené la création. Lorsque M. de Villèle fit la conversion des rentes, cette mesure était prématurée. L'intérêt de l'argent était alors trop élevé pour que le public pût avoir confiance dans les nouveaux titres. Il s'ensuivait que les reports étaient à un prix très élevé. Un report peut-être en effet, considéré, comme le prix de location d'un titre : Une personne ayant joué à la hausse par un achat à terme et se trouvant surprise par une baisse, ne veut pas se défaire de son titre à perte et ne peut pas non plus entrer en possession de celui-ci en payant le prix d'achat. Elle cherche alors un banquier qui lui avance les fonds nécessaires à l'achat en prenant le titre comme gage et en prélevant une commission : cette opération s'appelle un report. Il est clair que lorsque le marché n'est pas sûr, les banquiers hésitent à faire des reports, ou du moins qu'ils demandent une forte commission pour se couvrir des pertes possibles. Un taux élevé des reports est donc toujours l'indice d'une situation critique.

M. de Villèle voyant par le taux des reports,

que le public semblait ne pas avoir confiance dans les nouveaux titres qu'il avait émis imagina de les soutenir artificiellement pour éviter une baisse. Il eût d'abord recours à divers banquiers qui consentirent à faire des reports ou même à jouer à la bourse afin de provoquer un relèvement des cours. Ces opérations furent fort reprochées, dans les Chambres, à M. de Villèle; on alla jusqu'à l'accuser d'avoir personnellement un intérêt dans les agiotages et de faire son profit des réformes financières qu'il provoquait. Une telle accusation ne peut se soutenir, car si de nombreuses fautes politiques peuvent être reprochées à M. de Villèle, l'honnêteté de sa vie privée est au-dessus de tout soupçon.

Toutefois, les banquiers auxquels le ministre avait eu d'abord recours, ne tardèrent pas à abandonner ces opérations qui leur donnaient peu de profit et leur faisaient courir des risques considérables. C'est alors que M. de Villèle s'avisa qu'une somme de trente millions dormait dans les caisses du Trésor auquel elle coûtait un intérêt de 4^o/₁₀ et songea à s'en servir pour soutenir les rentes. Toutefois, ces fonds appartenaient aux receveurs généraux; le ministre des finances ne pouvait en disposer sans leur assentiment. Il créa donc le syndicat et le capital de celui-ci ne tarda pas à dépasser de beaucoup les

trente millions rendus aux receveurs généraux.

Le syndicat, par la situation des membres qui le composaient se trouvait entièrement dans la main du ministre. Il employa d'abord ses fonds à des opérations de report qu'il s'efforça de faire au taux le plus bas possible. C'était en quelque sorte encourager les joueurs, puisque cela diminuait d'autant leurs frais lorsqu'ils étaient obligés de se faire reporter ; c'était donc, indirectement augmenter les transactions sur la rente et par conséquent en relever le cours d'une façon factice. Mais il est probable que le syndicat ne se contentait pas d'employer ses fonds à des opérations de report et qu'il jouait à la bourse. Or, ceci était d'autant plus dangereux, que l'argent fourni par les receveurs généraux ne leur appartenait pas le plus souvent : c'étaient des sommes qui leur avaient été confiées par des particuliers auxquels ils payaient un intérêt. Si un krach s'était produit, il aurait pu amener la ruine de nombreux petits rentiers, victimes de leur confiance dans le Gouvernement et dans ses agents : cela eût porté un coup terrible au crédit de l'Etat. M. de Villèle était d'autant plus excusable d'avoir créé le syndicat que l'idée n'était pas neuve et qu'il aurait du profiter de l'expérience du comte Corvetto. Celui-ci avait, en effet,

fondé un syndicat analogue entre les receveurs généraux, mais sur des bases plus étroites, avec des capitaux moindres : à la suite d'un mouvement de baisse, plusieurs agents de change avaient dû se retirer et le syndicat avait perdu des sommes considérables.

En 1827. M. de Villèle fut violemment attaqué à la Chambre à propos du syndicat. Il ne se défendit même pas, reconnut les faits sans difficulté, mais soutint que les receveurs généraux ne faisant que des opérations de report ne jouaient pas : on ne pouvait donc pas les empêcher de faire fructifier les capitaux qui leur avaient été confiés. Il est facile de voir combien un tel raisonnement était spécieux. En admettant même que le syndicat se fût exclusivement borné à faire des opérations de report — ce qui est loin d'être démontré, du reste — il n'en courait pas moins des dangers sérieux. A cette époque le marché de l'argent était encore peu étendu : la bourse était sujette à des fluctuations énormes. Une baisse subite risquait donc de laisser entre les mains du syndicat une quantité de titres dépréciés. Dans ce cas, le recours contre les joueurs auxquels ces titres appartenaient eût été illusoire, et la petite commission des reports eût été complètement insuffisante pour couvrir les pertes. Un autre inconvénient du syndicat, au

point de vue administratif, c'est que les receveurs généraux ayant de graves intérêts en jeu, à Paris, avaient une excuse toute trouvée pour délaissier le chef-lieu de leur département où leur présence eût été utile.

Cette organisation d'un syndicat entre des fonctionnaires procédait d'un reste des théories anciennes sur la levée des impôts. Lorsqu'un Etat à des ressources incertaines, des impôts difficiles à recouvrer, il trouve avantageux de les affermer à de riches particuliers ou à des compagnies. Sous l'ancien régime, les fermiers généraux avaient toujours été choisis parmi les personnes jouissant d'une fortune considérable. Lorsqu'on abandonna le système de la ferme pour celui de la perception directe, le caractère de fonctionnaire des receveurs généraux, apparut mal tout d'abord. Par le procédé des avances on semblait vouloir substituer leur crédit à celui de l'Etat. Dans son système financier de la France, le marquis d'Audiffred émet le vœu que les receveurs généraux soient toujours pris dans les familles les plus honorables et les plus opulentes. On les considérait moins comme des agents chargés de la perception que comme des personnes étrangères à l'administration et assumant la responsabilité d'une recette générale. C'est ce qui explique, comment M. de Villèle,

pût les engager à former un syndicat et à se servir de leurs capitaux pour soutenir le crédit de l'Etat dont ils étaient les agents (1).

La création du syndicat des receveurs généraux fut vivement reprochée à M. de Villèle, lorsqu'il eût quitté le pouvoir. Il existe sur ce sujet un pamphlet intéressant à consulter, qui parut à Paris en 1828 sans nom d'auteur, et qui était intitulé : « Le syndicat des receveurs généraux ». Il ne faut du reste en accepter les affirmations que sous toutes réserves à cause de son caractère violent.

(1) Les Trésoriers-receveurs généraux ont conservé longtemps ce caractère bizarre de fonctionnaires-banquiers et ne l'ont entièrement perdu qu'en 1889. V. à ce sujet Stourm. Le Budget, chap. XXIII.

CHAPITRE IV

EXAMEN DES COMPTES MINISTÉRIELS PAR LA COUR DES COMPTES

(Ordonnance du 9 juillet 1826)

Nous avons vu dans un chapitre antérieur que l'article 21 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 avait décidé que les comptes des Ministres seraient soumis à la vérification de la Cour des comptes. Cette disposition fut complétée par l'ordonnance du 9 juillet 1826 ; mais, avant d'aborder l'étude de celle-ci, il convient de préciser la nature de ce contrôle de la Cour.

On pourrait s'étonner au premier abord d'une intervention de la Cour dans les comptes des ordonnateurs, puisque la loi du 16 septembre 1807 avait déclaré formellement : « La Cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs » (art. 18). Aussi ne s'agit-il point ici d'une juridiction analogue à celle que la Cour exerce sur les comptables, mais d'une simple vérification matérielle permettant de renseigner

le Gouvernement ou les Chambres sur la régularité des actes des ordonnateurs.

La nécessité d'un contrôle de la Cour des comptes sur les ordonnateurs apparut surtout en 1819, lors de la discussion de plusieurs lois de règlement. Le comte Roy, rapporteur, s'exprimait en ces termes, à ce sujet : « Tel est, Messieurs, l'état dans lequel les Chambres exercent leurs pouvoirs constitutionnels en matière d'impôts et de finances. Vous y chercheriez vainement des garanties : elles n'existent nulle part. Elles ne sont pas dans une organisation du Trésor qui n'est pas l'œuvre de la loi et est entièrement dépendante du ministre. Elles ne sont pas dans les comptes qui vous sont distribués : ces comptes ne sont signés ni du ministre, ni même d'aucun agent comptable responsable ; ils ne sont pas rédigés sur pièces, mais d'après les copies de journaux adressées par les comptables ; ils ne sont d'ailleurs rien par eux-mêmes ; ils ne peuvent présenter d'autres garanties que celles que présente l'Administration même dont ils sont l'ouvrage (1).

L'article 21 de la loi du 27 juin 1819 déclara : « Le compte annuel des finances sera accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des comptes au 1^{er} septembre de chaque année, »

(1) Séance du 24 avril 1819 (*Moniteur* du 25).

C'était donner aux Chambres les éléments pour apprécier la sincérité des comptes ministériels, mais c'était aussi leur laisser faire tout le travail de la Cour. Et pourtant cet article n'avait pas passé sans difficulté. Dès qu'il avait été question de faire examiner les comptes ministériels par la Cour, on avait opposé le principe de la loi de 1807 : « La Cour des comptes avait déclaré le comte Beugnot, ne peut pas s'occuper de cette partie morale des comptes d'où naît la responsabilité ministérielle. D'après les principes mêmes de son organisation, cette Cour n'en a ni le droit, ni les moyens. Elle n'en a pas le droit, parce que la loi du 16 septembre 1807 qui la constitue, n'étend sa compétence que sur les préposés au maniement des deniers publics, mais lui interdit par l'article 18 toute juridiction sur les ordonnateurs. Elle n'en a pas les moyens, parce que, placée en dehors du mouvement journalier de l'administration, elle ignore nécessairement une foule de circonstances, d'antécédents et d'accessoires qui sont indispensables pour juger ces actes. »

La question de droit ne pouvait guère être discutée, puisqu'il s'agissait non d'une juridiction, mais d'un simple contrôle; nous verrons par la suite comment on donna à la Cour les moyens d'exercer ce contrôle

L'article 22 de l'ordonnance de 1822 rappela

cette fonction de la Cour, de certifier l'exactitude des comptes généraux ; mais cette déclaration devait être faite au roi. Ce n'était pas encore ce qui avait été réclamé en 1819, et lorsqu'en 1826 M. de Villèle présenta au roi son rapport sur l'ordonnance qu'il proposait, il s'exprima en ces termes : « Le vœu de la loi du 27 juin 1819 qui n'aurait jamais pu s'accomplir par le seul concours de la législature et de la Cour des comptes, sera entièrement satisfait par l'empressement que le Gouvernement mettra lui-même à expliquer, à des juges inamovibles, l'application qu'il a faite, dans ses comptes, des recettes et des dépenses de ses préposés et l'interprétation qu'il a donnée à toutes les dispositions légales et réglementaires (1). » L'ordonnance du 9 juillet 1820 allait donc établir un contrôle vraiment efficace de la Cour des comptes sur les ordonnateurs et permettre aux Chambres de juger ceux-ci en toute connaissance de cause. Aussi M. de Villèle, justement fier de cette innovation, ajoutait-il : « A aucune époque et chez aucun peuple, l'Administration ne se sera livrée elle-même à une épreuve aussi difficile, si

(1) Ce rapport qui contient un exposé très remarquable, en quelques pages seulement, des dernières réformes financières du ministère Villèle, avait été rédigé par le marquis d'Audiffred et se trouve dans le *Système financier de la France*, tome III.

elle n'était pas le meilleur témoignage de la loyauté de ses principes et de la régularité de son action. »

L'Ordonnance du 9 juillet 1826 astreignit la Cour des Comptes à deux déclarations établissant la conformité de ses arrêts, d'une part avec les comptes ministériels de l'année précédente, et d'autre part avec les résultats du règlement légal du dernier exercice expiré.

Voici maintenant les principales dispositions de cette Ordonnance :

L'article 1^{er} ordonne au Ministre des Finances de transmettre à la Cour le résultat général des virements de comptes constatés par la comptabilité générale. Cette disposition avait pour but de procurer à la Cour toutes les pièces qui lui étaient nécessaires pour une vérification rigoureuse. Il existait, en effet, des opérations qui, jusqu'alors, échappaient à son contrôle, car elles n'entraînaient aucune entrée ni sortie de numéraire pour les caisses publiques : c'étaient les virements de comptes représentant des changements d'imputation, des mouvements de comptes-courants et des opérations d'ordre. A l'avenir elles devaient être soumises à la Cour des Comptes. Celle-ci se trouvait donc en possession de toutes les pièces nécessaires pour constater l'exactitude des écritures des tableaux suivants, énumérés dans l'article 2 :

1^o Résumés généraux du ministère des finances,

rangés par catégories de comptables (1) afin de faciliter le travail de la Cour, qui jusqu'alors avait été très compliqué ;

2° Compte du Trésor royal (O. du 8 juin 1821);

3° Compte général des virements de fonds (art. 1 de la présente Ordonnance).

Il s'agissait, en outre, de faciliter aux Chambres le rapprochement entre tous les comptes, ainsi examinés par la Cour, et le compte général des finances qui leur était soumis. A cet effet, l'article 3 ordonne que les résumés généraux, énumérés à l'article précédent, devront être accompagnés « d'états présentant la comparaison des opérations comprises dans chaque résumé général avec les résultats de la partie du compte des finances où les mêmes faits auront été présentés ».

Ainsi le but que se proposait l'Ordonnance, était de fournir aux Chambres un compte général, certifié exact par la Cour (art. 4). Celle-ci

(1) C'étaient les résumés généraux :

Des receveurs généraux des finances (O. du 29 déc. 1823) ;

Des receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines (O. 8 nov. 1829, 4 nov. 1824) ;

Des receveurs des contributions directes (id.) ;

Des receveurs des douanes et du sel (id.) ;

Des directeurs des postes (id.) ;

Des receveurs de loterie (id.) ;

Des caissiers des monnaies (id.) ;

Des receveurs des argues (id.).

commençait par constater la concordance entre ses arrêts sur les comptes individuels et les résumés généraux par nature de comptables. Elle reportait ensuite ces résultats dans le compte général, où les opérations étaient décrites dans un ordre différent, non plus au point de vue des comptables, mais des ordonnateurs.

Enfin la seconde déclaration de conformité de la Cour, se rapporte à l'exercice expiré. Le Ministre des Finances devait lui remettre tous les ans, le 1^{er} juillet, un tableau comparatif des recettes et des dépenses publiques comprises dans le compte général, avec les comptes individuels et les résumés généraux.

La Cour déclarait ainsi la conformité de la situation définitive de l'exercice expiré. (Cette situation avait été provisoirement vérifiée par la Commission spéciale créée par l'Ordonnance de 1823.)

Les déclarations de conformité de la Cour, envoyées au Ministre des Finances, devaient être ensuite communiquées à la Commission spéciale, puis remises aux Chambres.

CHAPITRE V

LA SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE

LES CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES

(Ordonnance du 1^{er} septembre 1827)

Un chapitre antérieur nous a montré les revendications des Chambres au sujet de la spécialité budgétaire. Nous avons vu également que M. de Villèle n'avait point réalisé cette réforme dans son Ordonnance de 1822, et que le roi restait libre de répartir les crédits comme il l'entendait, entre les chapitres d'un même ministère.

En 1827, lors de la discussion de la loi de règlement du budget de 1825, de nouvelles plaintes se firent entendre à ce sujet. Le rapporteur constatait que les mesures prescrites par l'Ordonnance de 1822 n'étaient même pas observées. Les Ministres faisaient fréquemment des virements d'un chapitre à l'autre, et négligeaient de les faire approuver par le roi. Un seul se conformait rigoureusement aux prescriptions de l'Ordonnance de 1822 : c'était son auteur, M. de Villèle. Le rap-

porteur ne demandait pas d'innovation, il désirait simplement que l'obligation imposée aux Ministres de faire sanctionner leurs virements par le roi, fut strictement observée par tous.

Les virements trouvèrent, à la Chambre, un défenseur inattendu : M. de Villèle lui-même, qui prétendit qu'on ne pouvait pas s'en passer. Une telle théorie paraît étrange dans la bouche du Ministre des Finances, quand on connaît ses habitudes d'ordre et la régularité parfaite avec laquelle il se soumettait aux obligations qu'il s'était imposées. Il est probable qu'il voulut simplement, en sa qualité de Président du Conseil, prendre la défense de ses collègues, et surtout, qu'il voulut éviter une réforme par voie législative.

La loi de règlement passa, mais la discussion avait encore provoqué de nombreuses protestations en faveur de la spécialité législative opposée à la répartition royale entre les chapitres, qui permettait de détourner les crédits de leur véritable affectation.

Quelque temps après, la Chambre eût à voter les crédits supplémentaires pour les dépenses de 1826. Le rapporteur était M. de Saint-Chamans. Celui-ci fit observer qu'il y avait trois espèces de crédits bien distincts et qu'il importait de ne pas confondre :

1° Les crédits qui avaient été votés par les

Chambres dans le but de subvenir à des dépenses fixes, prévues d'avance. (Exemple : les traitements des fonctionnaires.)

2° Les crédits votés pour certains services qui ne présentaient pas un caractère d'absolue nécessité, et auxquels les Chambres n'avaient voulu affecter qu'une certaine somme. (Exemple : un travail peu urgent qui doit être exécuté en plusieurs années : chaque année on vote une certaine somme qu'on ne doit pas dépasser.)

3° Les crédits votés en vue des services nécessaires qui devaient être forcément exécutés. (Exemple : les frais de perception des impôts, de réparation d'un matériel.)

Le vote des Chambres avait une portée différente dans ces trois cas. Dans le premier, en effet, on votait simultanément le service et la dépense; dans le second la dépense seule, et dans le troisième le service.

Par conséquent, dans les deux premiers cas, il ne pouvait y avoir que très exceptionnellement des dépassements de crédits pour des circonstances imprévues, extraordinaires. Le rapporteur demandait que ces dépassements fussent d'abord autorisés par une ordonnance royale, et ensuite sanctionnés par les Chambres dans une loi spéciale sous le nom de crédits extraordinaires

Dans le troisième cas, au contraire, le dépasse-

ment de crédits n'avait rien d'extraordinaire, était absolument normal. Le ministre avait reçu l'ordre d'exécuter un certain service coûte que coûte et la somme indiquée au budget en regard de ce service n'était qu'un simple renseignement. Il était donc inutile de consulter le Parlement sur une dépense qu'il avait autorisée en autorisant le service. Il suffisait de mentionner dans la loi de règlement que le crédit prévu avait été insuffisant ; le dépassement de crédits prenait alors le nom de crédit complémentaire.

C'était, en d'autres termes, faire la distinction, aujourd'hui classique, entre les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs.

Cette distinction ne fut pas sanctionnée par une loi ; mais elle fut faite par l'*Ordonnance du 1^{er} septembre 1827*.

Cette ordonnance réalise, en effet, les deux réformes qui avaient été demandées au cours de la session, relativement à la spécialité budgétaire et aux crédits supplémentaires.

Spécialité. — L'ordonnance accorde plus, au sujet de la spécialité, que le rapporteur n'avait demandé. Celui-ci n'avait en effet réclamé que la suppression des virements et non un vote plus précis des Chambres sur les crédits. L'ordonnance décide qu'à partir de 1829 le budget sera présenté aux Chambres, et voté par elles non plus

par ministères, mais par sections qu'elle établit dans l'intérieur de chaque ministère. La réforme était donc de la plus haute importance : elle consacrait, en effet, les droits des représentants de la nation à consentir l'impôt, non plus par une simple formalité, mais après un examen sérieux des dépenses proposées. La spécialité a toujours été d'autant plus grande qu'un gouvernement a été plus libéral, aussi depuis 1827 a-t-elle eu dans notre pays des vicissitudes variées (1). Aujourd'hui le vote a lieu par chapitre; mais à ce sujet M. Stourm fait observer que les termes de sections ou chapitres importent peu : il faut pour juger de la spécialité d'un vote compter les divisions sur lesquelles il porte. Or, en 1827, il y avait quarante-deux sections : ces sections étaient donc forcément très étendues (2) ; la spécialité lé-

(1) La loi du 29 janvier 1831 établit la spécialité par chapitre. La Constitution de 1852 revint au vote par ministère, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 au vote par section, et celui du 8 septembre 1869 au vote par chapitre. Le principe de la spécialité par chapitre a, en outre, été répété par la loi du 16 septembre 1871. Stourm, Budget, chap. XIII.)

(2) Ainsi, dans le ministère de la guerre, il n'y avait que quatre sections :

- 1^o Administration centrale ;
- 2^o Solde et entretien de l'armée (169 millions environ) ;
- 3^o Matériel et établissements militaires ;
- 4^o Dépenses temporaires et imprévues.

gislative inaugurerait un régime nouveau, mais elle était encore bien incomplète.

La spécialité par chapitre était encore, en vertu de l'Ordonnance de 1827 entre les mains du roi, et cette ordonnance répète l'interdiction aux ministres de faire des virements; seulement cette interdiction est précisée. Il faut distinguer deux cas :

1^o Les virements entre les sections porteraient atteinte au droit des Chambres : ils sont donc interdits. Si les crédits votés pour une section se trouvent insuffisants, les dépassements faits ne pourront en aucun cas être compensés par les économies réalisées sur une autre section, et ils seront soumis à la sanction des Chambres.

2^o Les virements entre chapitres à l'intérieur d'une même section ne portent, au contraire, atteinte qu'à la prérogative royale. Une ordonnance royale a réparti les crédits votés par sections, entre les chapitres : une ordonnance royale peut donc modifier cette répartition et sanctionner ces virements. Toutefois ceux-ci devront être présentés aux Chambres dans la loi de règlement à titre de crédits complémentaires.

Crédits complémentaires et crédits extraordinaires. — L'ordonnance reprend la distinction que M. de Saint-Chamans avait faite entre les crédits supplémentaires.

Les dépassements de crédits portant sur les dépenses des services extraordinaires et urgents non comprises dans le montant des crédits spéciaux portent le nom de crédits extraordinaires.

Les dépassements de crédits qui sont relatifs aux services ordinaires dont la dépense a été supérieure aux prévisions législatives constituent les crédits complémentaires.

A ces deux espèces de crédits supplémentaires correspondent deux modes différents de régularisation ? les premiers doivent faire l'objet d'une loi; si les Chambres sont en vacances, il leur sont soumis à la rentrée et sont sanctionnés provisoirement par une ordonnance. Les seconds, au contraire, apparaîtront seulement, avec leur justification, dans les comptes définitifs de l'exercice et seront sanctionnés par la loi de règlement.

C'était, on le voit, exactement ce que M. de Saint-Chamans demandait.

L'ordonnance ajoutait que les dépenses sur exercice clos, autorisées par le Roi, en vertu de l'Ordonnance de 1822, devaient faire l'objet de tableaux détaillés.

Enfin, la présentation des budgets par sections entraînait une conséquence toute naturelle : les comptes des dépenses à rendre devaient être rédigés dans la même forme.

CONCLUSION

Lorsqu'on cherche à se former une opinion sur le rôle que M. de Villèle a joué dans l'histoire, il importe de distinguer l'homme politique du financier. Nous n'avons pas à nous occuper du premier, auquel on a reproché des fautes nombreuses : nous pouvons, au contraire, admirer le second sans restrictions.

Ce qui semble caractériser l'œuvre financière de M. de Villèle, c'est l'esprit de suite qu'on y trouve, l'admirable persévérance qui a présidé à son accomplissement. Quand M. de Villèle est arrivé au pouvoir, la France n'avait point encore réparé le désordre qu'une longue période de guerres avait mis dans ses finances. En 1823, l'arriéré est liquidé; les budgets sont en équilibre. Des emprunts importants, dont l'opportunité politique a été parfois contestée, ont été contrac-

tés, il est vrai; mais dans des conditions excellentes. En même temps, la conversion des rentes, ou leur rachat par la Caisse d'amortissement ont allégé le fardeau de la Dette publique.

Il serait impossible de résumer ici, sans reproduire à peu près textuellement la seconde partie de cette étude, toutes les réformes que M. de Villèle a introduites dans la législation budgétaire, la comptabilité publique ou l'Administration des finances.

On peut dire que l'Ordonnance de 1822 a organisé pour la première fois la comptabilité publique dans notre pays; depuis lors, des lois, des décrets ou des règlements sont venus la compléter; elle n'en reste pas moins la base de notre Législation sur cette matière. Les principes qu'elle a posés n'appartiennent pas à une époque ou à un régime politique : ils sont inséparables de notre droit financier et le décret de 1862 les a consacrés.

Si M. de Villèle est arrivé à faire triompher ces principes nouveaux, il le doit surtout à l'ascendant qu'il avait su prendre sur ses collègues du Cabinet ou de la Chambre. Il n'était point un grand orateur, mais il avait le talent d'exposer les questions les plus ardues avec clarté et méthode; son extrême modération le faisait écouter de tous. Louis XVIII lui facilita du reste sa tâche, en le nommant président du Conseil.

Certains historiens ont adressé à M. de Villèle un reproche assez singulier, l'accusant de n'avoir pas su s'élever au dessus des questions de détail, ni prévoir l'avenir (1). Une telle critique nous étonne : Villèle était certainement fort minutieux ; mais n'est-il pas facile, à travers le détail de ses occupations journalières, de discerner les idées générales ? Nous n'en voulons d'autre preuve que l'Ordonnance de 1822 ; est-il le travail d'un esprit borné, ou n'est-ce pas plutôt l'œuvre d'un homme qui, sans dédaigner de descendre aux détails de l'administration, sait aussi s'élever aux conceptions d'ensemble ? Au point de vue politique, peut-être n'a-t-il pas assez prévu l'avenir — et pourtant la responsabilité des fautes qu'il a commises ne doit pas peser sur lui seul — mais

(1) Cette critique, qui fut d'abord formulée par Chateaubriant ne nous arrêterait pas, si elle n'avait été répétée récemment par des historiens dont l'impartialité est hors de doute. On peut lui opposer, du reste, l'opinion de M. d'Audiffred qui fut l'un des principaux collaborateurs de M. de Villèle et s'exprime ainsi sur son compte : « Il embrassait ordinairement par l'universalité de sa pensée l'ensemble des intérêts généraux de la Monarchie pour mieux apprécier et décider ensuite, avec toute leur portée, chacune des questions spéciales qu'il fallait résoudre dans le sens le plus favorable au bien du pays. » (d'Audiffred. — Souvenir de l'administration de M. de Villèle, p. 4.)

cette critique ne porte pas sur son œuvre financière que le temps a respectée.

Le désintéressement de M. de Villèle fut complet : Il se retira du ministère avec la modeste fortune qu'il possédait en y entrant ; non seulement il n'eut aucun intérêt personnel dans les agiotages financiers que ses ennemis lui reprochèrent, mais encore il refusa l'indemnité spéciale à laquelle le président du Conseil avait droit. Les plus graves reproches que l'on peut lui adresser sont les manœuvres électorales auxquelles il eut recours pour assurer sa majorité et son obstination à conserver son portefeuille, obstination qui l'obligea à suivre une politique qu'il n'approuvait pas entièrement. Nous ne chercherons pas à diminuer ces fautes : elles sont manifestes et peuvent nous étonner de la part d'un homme dont la vie privée fut aussi respectable. M. de Villèle, profondément attaché à la Monarchie par ses convictions politiques eût le tort de croire que tous les moyens étaient bons pour la servir.

Le plus bel éloge que l'on puisse faire de M. de Villèle, c'est de rappeler que Chateaubriant, devenu son plus implacable ennemi après son renvoi du ministère, sût néanmoins lui rendre justice, dans ses mémoires d'outre-tombe : « M. de Villèle, dit-il, est un homme de vigilance, de

patience, de souffrance ; ses ressources sont infinies ; il a établi dans les finances et la comptabilité un ordre qui restera. »

Vu le Président de la Thèse,

BERTHÉLEMY.

Vu, le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

Paris, le 25 Mars 1901.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
BIBLIOGRAPHIE.....	I
PRÉFACE.....	1
INTRODUCTION.....	3

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I. — Les Budgets du ministère de Villèle.....	17
§ 1. — Budget des Dépenses.....	19
§ 2. — Budget des Recettes	27
CHAPITRE II. — La Dette publique.....	39
§ 1. — L'Arriéré.....	39
§ 2. — L'Emprunt pour la Guerre d'Espagne.	45
§ 3. — L'Amortissement.....	48
§ 4. — La Conversion	51
§ 5. — L'Indemnité des Emigrés	63
§ 6. — Les Moyens d'acquitter l'Indemnité...	78
§ 7. — L'Indemnité de Saint-Domingue.....	83
§ 8. — La Dette flottante.....	86

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — La Comptabilité publique (Ordon. 24 septembre 1822).....	93
CHAPITRE II. — La Comptabilité publique (suite) (O. 182).	124
CHAPITRE III. — Les Réformes dans l'Organisation intérieure du Ministère des finances et des Services financiers	136
CHAPITRE IV. — Extension des Attributions de la Cour des Comptes.....	149
CHAPITRE V. — La Spécialité budgétaire et les Crédits supplémentaires	156
CONCLUSION.	163

BEAUVAIS, IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN.

BEAUVAIS. — IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN
